



33° Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa

LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN. UN ANÁLISIS DE SU RÉGIMEN LEGAL Y DEL SECTOR EN LA ERA POST- COVID

Ana Montiel Vargas

CIDES - Universidad de Almería.

amontielv@ual.es ORCID 0000-0003-1262-7639



Resumen

La presente comunicación pretende abordar el estudio de las empresas de inserción (en adelante EI), sociedades que se caracterizan por la realización de cualquier actividad económica y que tienen como fin la integración socio laboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. Las EI, como entidades de la economía social y por la labor social que desarrollan, han demostrado ser herramientas que se deben tener en cuenta en las nuevas políticas públicas, propias del Estado de bienestar en el que vivimos, sobre todo, después de la profunda crisis ligada a la pandemia del Covid y a otros acontecimientos políticos que estamos padeciendo.

La comunicación se inicia con un análisis del desarrollo de este tipo de empresas en España, diferenciando por Comunidades Autónomas. Posteriormente, desde una óptica más jurídica, se estudiará la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como el contenido de la Ley 44/2007, valorando el concepto legal de EI y los elementos esenciales para obtener tal calificación. Se abordarán también las formulas asociativas y societarias que pueden adoptar la calificación de EI y la naturaleza jurídica de las entidades promotoras que las participan.

Palabras clave: empresas de inserción, inserción sociolaboral, integración social, entidad promotora, ánimo de lucro.

Expanded abstract

This paper aims to address the study of insertion enterprises. These companies are characterized by the performance of any economic activity, whose corporate purpose is the social and labor integration of people in situations of social exclusion as a transition to regular employment. These social economy entities, have proven to be necessary and valuable tools in the new public policies. Especially, after the Covid pandemic and others political events, in which social services have been overwhelmed in many cases.

Firstly, it will begin with an analysis of the development of this enterprises type in Spain. Secondly, the content of Law 44/2007 will be studied. On top of that, it will be discussed the associative and corporate formulas of insertion enterprises, and the legal nature of the promoting entities that participate them.

Keywords: insertion enterprises, socio-occupational integration, social inclusion, promoting enterprises, non-profit.



1. Introducción¹

Las Empresas de Inserción (en adelante EI), como se deduce de su nombre, son entidades dedicadas a la inserción socio-laboral de personas en riesgo de exclusión. El estudio de esta figura cobra especial relevancia por la situación generada tras la crisis socio sanitaria ligada a la pandemia del Covid, la cual ha propiciado numerosos problemas macroeconómicos, como es el aumento del paro², el cual ha incidido notablemente en las personas que buscan primeros empleos³, la estrepitosa caída del 10,8% del PIB español a finales de 2020, el récord de deuda pública en su mayor cuota de la historia al 120% del PIB⁴ o el ascenso de personas en exclusión social hasta los 11 millones, lo cual representa un 33,2% de la población española y de ellos, casi la mitad en situación de pobreza severa. Estos y otros indicadores hacen que en los últimos tiempos haya aumentado la preocupación por la inserción socio-laboral de personas y colectivos más desfavorecidos.

Las EI, aunque son un recurso desconocido para muchas personas, cumplen una función social imprescindible con la formación, orientación profesional e inserción socio laboral de las personas en riesgo de exclusión social. Recordemos que, según nuestra Constitución, todas las personas tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo (art. 35 CE) y los poderes públicos tienen así mismo la obligación de realizar una política orientada al pleno empleo y de fomentar una política que garantice la formación y readaptación profesionales. Es, por tanto, bajo la conocida premisa del filósofo y economista Karl Marx, “el trabajo dignifica al hombre”, por lo que se crean estas empresas de inserción con vocación de lograr integrar o reinsertar a una persona en la sociedad a través del empleo. Se puede afirmar que el empleo es la mejor solución y de mayor protección frente a la exclusión social, puesto que, si el individuo es capaz de trabajar, querrá decir que está insertado efectivamente en la sociedad y estará obteniendo a la vez relaciones sociales e ingresos que le permitan ser un ciudadano más (Aguilera, 2009)⁵.

¹ Esta publicación es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería.

² Según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE), en el último trimestre de 2020, la tasa de paro ascendió a un 16,13%, tres puntos porcentuales más que en el último trimestre del año 2019 en el que aún no había aparecido la pandemia en España.

³ Oscar Arce, Director General de economía y estadística del Banco de España, en abril de 2021 presentaba un informe macroeconómico en el que se puede apreciar que los jóvenes presentan el mayor incremento en la tasa de desempleo español, ascendiendo a casi un 36% del desempleo total en diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/arce260421.pdf>.

⁴ Los datos macroeconómicos utilizados se han obtenido en la página oficial del INE. Así mismo, se puede acudir al Informe de Situación de la Economía Española de 2021 del Gobierno de España, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Documents/2021/290721-Informe-de-Situacion-Economia-espanola-2021.pdf>

⁵ Además, realiza unas reflexiones interesantes entre las herramientas activas y pasivas que en este sentido tienen los Estados, enfocándose en destacar el riesgo de que los programas de asistencia social (medidas pasivas) condenen a los beneficiarios a la pobreza o a depender indefinidamente de esos programas.



Por todo ello, los poderes públicos tienen la obligación de luchar contra la pobreza y la exclusión social en sus territorios. Desde España y la Unión Europea, son numerosos los documentos que destacan toda esta serie de problemas, identificándolos como «tridente cultural y convivencial» (Paniagua, 2011:182). Ante todos estos retos, comienzan a tomar una importancia inusitada las empresas de integración social-laboral, conocidas en Europa con el acrónimo WISE de *Work Integration Social Enterprise*. Y entre estas, en España toman una especial relevancia las cooperativas de iniciativa y de integración social, los centros especiales de empleo y las empresas de inserción.

Las EI han sido definidas como «empresas creadas para la inserción socio laboral de personas con grandes dificultades de empleabilidad» (López, 2002:157). Estas empresas persiguen un doble objetivo o finalidad. De un lado desarrollan su actividad típica empresarial, pero de otro, facilitan puestos de trabajo para personas cuya situación personal, social o familiar les dificulta la capacidad de conseguir o conservar un empleo. El objetivo de este tipo de empresas de cara a esas personas en riesgo de exclusión que emplea, es poder formarle con los conocimientos adecuados, a la vez que les aportan unos hábitos laborales, sociales y personales que les permitan a largo plazo introducirse con normalidad en el mercado de trabajo.

2. Las empresas de inserción en cifras

Para conocer la realidad del sector en España, vamos a presentar los datos más significativos de las EI desde su aparición en los años ochenta en los llamados *Talleres de Empleo* regulados por Órdenes Ministeriales del Ministerio de Trabajo, para lo que utilizaremos como fuente principal las memorias anuales que publica FAEDEI⁶.

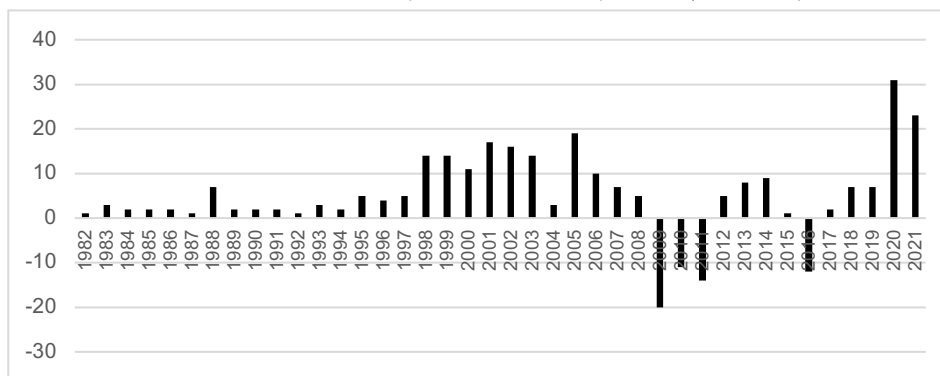
Ateniendo por tanto a la evolución del número de EI creadas a lo largo de los años representados en el *Gráfico 1*, podemos reconocer cuatro momentos históricos. Una primera etapa la encontramos en los años 80-90, apreciándose un incremento en el número de estas a finales de los años 90 (1996-1999). Podríamos señalar una segunda etapa muy fructífera hasta el año 2006 (con la excepción a este crecimiento en el año 2004). A partir del 2006, se inicia la recesión debido a la crisis de las hipotecas, que finalmente se traducirá en una crisis económica en España a partir del 2008, afectando significativamente a toda la economía y por tanto también en la creación de nuevas empresas de inserción. Además, este descenso en el número de EI creadas también podemos ligarlo a la aprobación de la LEI, en la cual se especifica que exclusivamente se pueden calificar como EI las sociedades mercantiles y cooperativas, a partir de lo cual muchas EI optaron por disolverse (Melián y Campos, 2010). Posteriormente, a partir del año 2012 las EI experimentan un crecimiento exceptuando el periodo 2015-2017. La tendencia ascendente de los últimos años puede deberse al posible reconocimiento de las EI como entidades prestadoras de *Servicios de Interés Económico General (SIEG)* a partir de la Ley 31/2015, que las hace merecedoras de ayudas económicas,

⁶ FAEDEI es la Federación de Asociaciones Territoriales de Empresas de Inserción a nivel estatal que existe en España (<https://faedei.org>).



beneficios fiscales y condiciones de contratación favorables con las administraciones públicas⁷.

Gráfico 1. Creación de empresas de inserción por años (1982-2021)



Fuente: Elaboración propia, realizado a partir de las memorias publicada por FAEDEI en los años 2002, 2006, 2008, 2012, 2020 y los datos actualizados por ellos mismos en su página web a marzo de 2022.

En la siguiente tabla se exponen los datos publicados por FAEDI, con la distribución geográfica de las EI en España desde al año 2002 al 2022.

Tabla 1. Distribución de EI por Comunidades Autónomas a lo largo de los años

Comunidades Autónomas	EI 2001	Valor porcentual 2001	EI 2007	Valor porcentual 2007	EI 2015	Porcentaje	EI 2022	Valor porcentual 2022
Andalucía	25	17,01%	26	12,26%	13	6,84%	17	6,83%
Aragón	11	7,48%	14	6,60%	9	4,74%	17	6,83%
Asturias	3	2,04%	3	1,42%	4	2,11%	6	2,41%
Baleares	1	0,68%	2	0,94%	2	1,05%	6	2,41%
Islas Canarias	6	4,08%	12	5,66%	6	3,16%	11	4,42%
Castilla y León	8	5,44%	10	4,72%	8	4,21%	13	5,22%
Castilla - La Mancha	1	0,68%	1	0,47%	4	2,11%	9	3,61%
Cataluña	41	27,89%	41	19,34%	63	33,16%	65	26,10%
Comunidad Valenciana	5	3,40%	5	2,36%	6	3,16%	5	2,01%
Extremadura	1	0,68%	1	0,47%	1	0,53%	1	0,40%
Galicia	1	0,68%	5	2,36%	3	1,58%	7	2,81%
La Rioja	3	2,04%	3	1,42%	3	1,58%	3	1,20%
Madrid	18	12,24%	31	14,62%	10	5,26%	26	10,44%
Murcia	4	2,72%	4	1,89%	4	2,11%	9	3,61%
Navarra	10	6,80%	10	4,72%	8	4,21%	13	5,22%
País Vasco	9	6,12%	44	20,75%	46	24,21%	41	16,47%
TOTAL	147	100%	212	100%	190	100%	249	100%

Fuente: Elaboración propia, realizada a partir de las memorias publicadas por FAEDEI en los años 2002, 2006, 2008, 2012, 2020 y los datos actualizados por ellos mismos en su página web a marzo de 2022.

Como se observa en la tabla, en marzo de 2022 existen 249 empresas de inserción en España. Por otro lado, si se compara la distribución geográfica de las EI a lo largo de los años,

⁷ Este reconocimiento legal del año 2015, significaba que las subvenciones concedidas a estas entidades quedaban sometidas al Reglamento 360/2012 de la Comisión y no eran consideradas ayudas públicas, por lo que podrían ser de mayor cuantía. Además, se establecía la posibilidad de reserva de contratos en los procedimientos de adjudicación pública, cuestión que se vio reforzada años más tarde con la promulgación de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.



observamos que el papel dominante que en la actualidad presentan Cataluña y el País Vasco (que entre las dos acumulan el 42,57 % de todas las EI españolas) no siempre ha estado tan marcado. En la primera década de este siglo, entre Cataluña, Andalucía y Madrid sumaban el 57,14% del total de EI, teniendo el País Vasco únicamente 6,12% EI en tu territorio. Mientras que, en el año 2007, el número de EI en el País Vasco aumenta considerablemente, liderando las cifras en España con un 20,75% del total de EI, seguido por Cataluña con un 19,4%. En muchos de los casos, la distribución geográfica de las EI en España se ha debido a que en los distintos territorios se cuente con asociaciones territoriales fuertes que favorecen las sinergias y fomenten su creación (Aretxabala y Caro, 2013). En la siguiente tabla, se relacionan las distintas asociaciones territoriales existentes, el número de EI que asocian y la facturación anual que presentan.

Tabla 2. Distribución y peso de las asociaciones territoriales de inserción

Comunidad Autónoma	Asociación	Empresas asociadas	Trabajadores en inserción	Facturación anual
Cataluña	FEICAT	65	2.205	72.881.157€
País Vasco	GUIZATEA	41	697	19.377.207,74 €
C. de Madrid	AMEI	29	205	11.615.111,58 €
Aragón	AREI	17	196	6.988.145,95 €
Andalucía	ANDEIS	17	141	3.321.782,34 €
Castilla León	FECLEI	13	193	4.599.900,76 €
Islas Canarias	ADEICAN	11	269	4.171.197,52 €
Navarra	EINA	13	263	5.253.702,78 €
Región de Murcia	ADEIRMUR	9	71	1.610.430,85 €
Castilla - La Mancha	ASEIRCAM	9	60	1.136.178,06 €
Galicia	AEIGA	7	94	1.710.705,44 €
P. de Asturias	ADEIPA	6	63	2.094.875,80 €
C. Valenciana	AVEI	5	-	-

Fuente: Elaboración propia, realizada a partir de los datos extraídos de la memoria oficial publicada por FAEDEI en 2020, actualizados en las páginas web de cada una de las asociaciones territoriales a marzo de 2022.

3. La Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción y la normativa autonómica de desarrollo

3.1. Antecedentes, normativa autonómica y promulgación de la Ley 44/2007

Desde que aparecieron las EI en España a principios de los años ochenta, distintas entidades del sector han demandado una normativa estatal que unificase los criterios en toda España. Entre las primeras iniciativas normativas destaca la «Proposición de ley de regulación de las empresas de economía solidaria y alternativa», contenida en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso) de 11 de septiembre de 1995 que fue rechazada. Años más tarde, otros actores sociales como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se suman



a la demanda entregando al entonces Ministro de Trabajo, el documento «Una alternativa desde el mundo local a la lucha contra el desempleo, mediante políticas activas de empleo» en el cual se reconocía el papel de las entidades locales como entidades promotoras de las EI. El 3 de abril de 1998, el Consejo de Ministros aprobó «El plan de acción para el empleo 1998 del Reino de España» en cuya Directriz 9 se señalaba que se debía proceder sin dilación a la regulación de las empresas de inserción social. Todo ello propició la elaboración de un anteproyecto de Ley de 23 de junio de 1999 sobre Medidas para la Inserción Sociolaboral, que finalmente no logró su tramitación. Ante la inexistencia de una normativa estatal, las comunidades autónomas fueron desarrollando sus propias regulaciones, dando lugar a normativas distintas, dispersas, con diferentes prestaciones y ayudas. En la siguiente tabla se hace una relación de normas autonómicas dictadas con anterioridad a la promulgación de la LEI.

Tabla 3. Normativa autonómica promulgada antes de la LEI

Territorio	Normativa
Castilla - La Mancha	Ley 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla - La Mancha
Navarra	Decreto foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social.
País Vasco	Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción del País Vasco
Cataluña	Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaborales en Cataluña.
Islas Canarias	Decreto 32/2003, de 10 de marzo, por el que se regula la inserción sociolaboral en empresas de inserción
	Orden 1352/2004, de 13 de septiembre de 2004, por la que se desarrolla el Decreto 32/2003, de 10 de marzo, que regula la inserción sociolaboral en empresas de inserción.
Comunidad de Madrid	Decreto 32/2003, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen medidas de fomento de su actividad.
	Orden 2580/2003, de 6 de junio, del Consejero de Trabajo, por la que se regula la organización y funcionamiento del Registro Administrativo de Empresas de Promoción e Inserción Laboral de Personas en Situación de Exclusión Social subvencionables por la Comunidad de Madrid.
La Rioja	Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral (Capítulo IV).
	Decreto 2/2006, de 13 de enero, por el que se crea el Registro de Empresas de Inserción Sociolaborales de La Rioja y regula los requisitos de cualificación e inscripción en dicho Registro.
Islas Baleares	Decreto 60/2003, de 13 de junio, por el que se regula la calificación de las iniciativas empresariales de inserción y se crea el Registro de Iniciativas Empresariales de Inserción de las Illes Balears.
Aragón	Decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión.
C. Valenciana	Ley 1/2007, de 5 de febrero, de la Generalitat, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la C. Valenciana.
Castilla y León	Decreto 34/2007, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral y se crea su registro administrativo
Región de Murcia	Orden de 20 de junio de 2007, de la Presidenta del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se aprueban las bases reguladoras de los programas de subvenciones para el fomento de las empresas de inserción de la Región de Murcia
Galicia	Decreto 156/2007, de 19 de julio, por el que se regula el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción laboral, se crea su registro administrativo y se establecen las medidas para el fomento de la inserción sociolaboral.

Fuente: Elaboración propia.



Ante la dispersión normativa que se estaba generando por las competencias legislativas que fueron asumiendo las Comunidades Autónomas, se incrementaron las voces a favor de una ley estatal sobre las empresas de inserción aplicable a todo el territorio nacional (Sevillano, 2018). Esta demanda tuvo un primer reflejo prelegislativo en el Programa Nacional de Reformas de España de 13 de octubre de 2005, así como en la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, que en su disposición adicional 5ª impuso un plazo de seis meses al Gobierno de España para que aprobara una normativa estatal que armonizase el régimen legal de las empresas de inserción. Esto se hizo finalmente con la promulgación de la Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que en adelante se cita LEI.

La LEI como establece su artículo 1.1, tiene por 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 este tipo de empresas». Para el cumplimiento de estos objetivos, dicha ley contiene una regulación propia para las empresas de inserción, que posibilita su desarrollo y consolidación, además de determinar los requisitos necesarios y el procedimiento a seguir, a través de los itinerarios de inserción, para la incorporación al mercado ordinario de las personas en situación de exclusión social. El objetivo del trabajo de estas personas en las EI, como señala el mismo precepto en su apartado 2, «es lograr su integración en el mercado de trabajo ordinario, para lo cual, la empresa de inserción contratante facilitará a sus trabajadores el acceso a la formación y a la orientación a través de las acciones y medidas que se establecen en esta Ley».

Posteriormente, se promulgó el Real Decreto 49/2010 por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción del Ministerio de Trabajo e Inmigración, que, entre otros aspectos, se le encomienda la creación de un *Libro de Inscripción de Empresas de Inserción*. Este libro ha de constar con una hoja registral por cada empresa calificada en el Registro autonómico competente, en la cual aparecerán los datos señalados en su artículo 3.1 (denominación de la empresa, con indicación de su forma jurídica, e identificación fiscal; objeto social; sector de la actividad económica; razón social de las entidades promotoras, identificación fiscal y participación en el capital social; número de trabajadores que se encuentren en proceso de inserción y el total de la plantilla, etc.). También establece que los Registros de Empresas de Inserción de las Comunidades Autónomas remitirán semestralmente a este Registro estatal información de las EI que se inscriban en ellos, así como las variaciones que en los mismos se produzcan (artículo 4).

3.2. Discutida distribución de competencias sobre las empresas de inserción entre el Estado y las Comunidades Autónomas

En el preámbulo de la LEI se indica que las EI dan respuesta al mandato constitucional del artículo 35 CE, que establece que todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia. La LEI, se promulgó en el marco de la competencia normativa exclusiva en materia de «legislación laboral» que se le atribuye al Estado según la CE (art. 149.1.7ºCE) (García, 2009; Garrido,



2009). La legislación laboral es el medio que se utiliza para lograr el fin, que es la efectiva asistencia social, cuestión que compete a las Comunidades Autónomas a partir de la distribución normativa del artículo 148.1.20ºCE. Por tanto, la regulación legal de las empresas de inserción afecta a dos materias, la laboral y la asistencia social, siendo la primera competencia estatal y la segunda autonómica, planteándose dudas de quienes tienen competencias para dictar normas sobre la materia, máxime cuando previo a la promulgación de la LEI las leyes reguladoras de las empresas de inserción eran todas de carácter autonómico.

En este punto debemos partir de la existencia de varias sentencias del Tribunal Constitucional que favorecen la interpretación de que como el fin que persigue la promulgación de la LEI, ya sea desde el punto de vista de facilitar el empleo, cubrir el vacío normativo al carecer de una norma con rango de ley, o bien, conseguir empleo a personas socialmente excluidas, está en todo momento intrínsecamente relacionado con materia laboral, la legislación sobre las empresas de inserción es competencia estatal. Así, por ejemplo, siguiendo la STC 190/2002, al igual que la «formación profesional es materia laboral al ser el vehículo que permite entrar a distintos colectivos en el mercado ordinario de trabajo», también el itinerario de inserción podría considerarse materia laboral al permitir a las personas socialmente excluidas introducirse en el mercado laboral ordinario. Además, es de interés la STC 195/1996 en la cual se indica que «el Estado en materia laboral tiene competencia normativa plena de modo que nada resta a las Comunidades Autónomas salvo la mera ejecución». Por su parte, la STC 18/1982, determina que los aspectos en los que se aborda legislación laboral, como pueden ser los actos inscribibles, el contenido de los asientos registrales o la documentación a aportar, entre otros, han de estar siempre regulados por la normativa estatal, mientras que los aspectos de organización, tales como la sede, dependencia y composición orgánica, o los aspectos formales, forman parte de la ejecución que le corresponde a las Comunidades Autónomas.

En concreto sobre las competencias autonómicas para legislar sobre las empresas de inserción, la STC 360/1993 declaró inconstitucional el artículo 11 del Decreto 202/1988 del País Vasco sobre las medidas de reinserción de los toxicómanos a que la normativa vasca al imponer mayores requisitos en la contratación de los toxicómanos en reinserción que los planteados a nivel estatal, constituían «auténtica norma jurídica y fuente del Derecho (...)» y por consiguiente nos encontramos con un precepto normativo de carácter laboral sobre el que las Comunidades Autónomas no tienen competencia»(Cámara, 2007).

Pero en esta materia, sin duda, la sentencia de referencia es la STC 228/2012, dictada a partir del recurso de inconstitucionalidad nº2136/2008 planteado por el *Consell* de la *Generalitat Valenciana* ante la promulgación de la LEI por, en su opinión, desbordar las competencias autonómicas en la materia. Por un lado, la *Generalitat Valenciana* denunciaba la invasión normativa que el Estado estaba cometiendo con la promulgación de la LEI en su competencia autonómica de asistencia social. En esta línea señalan que, ante la no oposición del Gobierno a su normativa autonómica, la Ley 1/2007, de 5 de febrero anterior a la LEI, esta tenía plena vigencia sin poder encontrar un mismo objeto dos legislaciones «La Ley 1/2007 se dictó al amparo de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de «servicios sociales» (...).



En el recurso se destaca que el Gobierno de la Nación no opuso reparo alguno respecto a la aprobación de esa Ley autonómica, pues ni hizo uso de la facultad prevista en el artículo 33.2 LOTC, ni interpuso recurso de inconstitucional frente a ella y se añade que la Comunidad Valenciana no sólo tiene competencias en materia de «asistencia social», sino también en materia de políticas activas de empleo según la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo». Además, añaden una relación de preceptos de la LEI que el TC tenía que declarar inconstitucionales e inaplicables en la Comunidad Valenciana:

- Artículo 1.1 «objeto y fines de la Ley»
- Artículo 2.1 «trabajadores de las empresas de inserción»
- Artículo 3 «itinerarios de inserción laboral»
- Artículo 4 «concepto de empresa de inserción»
- Artículo 5 «requisitos»
- Artículo 6 «entidades promotoras»
- Artículo 7 «calificación»
- Artículo 8 «pérdida de la calificación de empresa de inserción»
- Artículo 9.3 «registros e información sujeta a constancia registral»
- Artículo 10 «actuaciones administrativas»
- Disposición adicional quinta «informes de los servicios sociales públicos»

Como contestación a las pretensiones de la Generalitat Valenciana el Abogado del Estado solicitó la desestimación total del recurso de inconstitucionalidad. Entre los argumentos que utilizó destacamos los siguientes:

- 1) En el recurso en varias ocasiones se trata de justificar la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 44/2007 impugnados, exclusivamente en el hecho de su eventual contradicción con lo dispuesto en aquella ley autonómica, «dado que no fue impugnada por el Presidente de Gobierno, «está adornada de la presunción de validez constitucional». Pues bien, con respecto a esas alegaciones vertidas en el recurso, el Abogado del Estado considera preciso recordar que el objeto del presente proceso constitucional no es la citada Ley 1/2007, sino determinados preceptos de la Ley 44/2007, por lo que nada procedería decir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la primera.
- 2) Ciñéndose ya a la Ley estatal 44/2007 impugnada, añade que «no cabe ninguna duda de que la Ley autonómica 1/2007 no puede servir de parámetro para enjuiciar su constitucionalidad (art. 28 LOTC), y que lo único que debe decidirse es si el legislador estatal se ha excedido en el ejercicio de su competencia sobre legislación laboral al dictar los preceptos impugnados. Si así fuera, tales artículos serían inconstitucionales, no por vulnerar la Ley de las Cortes Valencianas 1/2007 como se apunta en el recurso, sino por haberse invadido las competencias autonómicas sobre servicios sociales».

Además, el Abogado del Estado realiza un examen de los preceptos señalados, indicando uno por uno, que no se ha producido el exceso competencial denunciado y argumentándolo con distintas justificaciones.



Con estos argumentos, el Tribunal Constitucional falló casi en su totalidad a favor del Estado, puesto que, salvo la declaración de inconstitucionalidad de algunos apartados de las disposiciones transitorias, el resto de la ley la declaró conforme con la CE. Para ello, en la primera parte de la sentencia el Tribunal Constitucional fundamentó la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de EI, al que siguió de un examen minucioso de los preceptos de la LEI que se impugnaban, enumerando los distintos motivos por los que cada uno de los preceptos señalados eran constitucionales al estar enmarcado dentro del término «legislación labora». La argumentación del TC se fundamentó en tres ideas principales que pasamos a exponer:

- 1) Las empresas de inserción se encuadran dentro de la distribución competencial estatal en materia laboral del artículo 147.1. 17º CE. «La Constitución atribuye al Estado la ordenación general en material laboral, siendo las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas las que ostentan la potestad legislativa en el ámbito laboral y la expresión «legislación» que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas, por lo que ha de incluir tanto a las leyes como a los reglamentos llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 5; 360/1993, de 3 de diciembre, FJ 4; 95/2002, de 25 de abril, FJ 8; 190/2002, de 17 de octubre, FJ 6; 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 4; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4; 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 4; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7)».
- 2) A las Comunidades Autónomas se les reconocía exclusivamente las competencias de ejecución de la normativa estatal. «La competencia autonómica en esta materia es sólo de ejecución, e incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5), de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9; y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11)».
- 3) La declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias primera apartado segundo y tercero de la LEI. El Tribunal realizó estas dos excepciones declarándolas inconstitucionales por remitir a las Comunidades Autónomas competencias que no les son propias. «No es conforme con el reparto constitucional de competencias (refiriéndose a las disposiciones transitorias en los apartados señalados), pues en éste se atribuye al Estado la legislación laboral en su integridad, no siendo posible que el Estado haga dejación de esta atribución remitiendo su ejercicio a las Comunidades Autónomas porque, como hemos declarado reiteradamente, las competencias tienen carácter irrenunciable [SSTC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4 a); y 177/2012, 15 de octubre, FJ 3]. (...) La supletoriedad no puede justificar una actuación administrativa en ámbitos de competencia autonómica».



Esta interesante sentencia falla a favor del Estado declarando constitucional la normativa estatal sobre las EI, salvo la disposición transitoria primera apartado segundo y tercero de la LEI, con lo que se restringen aún más las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. Aunque, fruto de la diversidad de perspectivas que pueden tener cabida en esta materia, en la Sentencia (STC 228/2012) una de las Magistradas emitió un voto particular opuesto a favor de las peticiones de la Comunidad Autónoma Valenciana⁸.

Las consecuencias de la promulgación de la LEI y, en concreto, de esta decisión jurisprudencial que aborda las competencias estatales y autonómicas en la materia, son enormemente importantes legislativamente hablando, ya que significa que la normativa de las Comunidades Autónomas sobre las empresas de inserción debe adecuarse al contenido de la Ley 44/2007, sin posibilidad, en teoría, de desarrollar aspectos, características o requisitos y debe limitarse a facilitar el ejercicio de las competencias de ejecución de la ley estatal.

En consonancia con esto, para adecuarse a los dictados de la LEI, varias Comunidades Autónomas han actuado al respecto dictando normas reguladoras de las EI que se recogen en la siguiente tabla. Como se observa, algunas Comunidades Autónomas han promulgando por primera vez normas para la cualificación de las empresas de inserción y los Registros autonómicos (como ha ocurrido en el Principado de Asturias, Extremadura, Andalucía, o Cantabria) y otras han dictado nuevas normas que deroga las anteriores sobre la materia (como ha ocurrido en el País Vasco, Islas Canarias, Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia, Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra).

Tabla 4. Normativa autonómica promulgada tras la LEI

Territorio	Normativa
País Vasco	El Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, que regula la cualificación de las empresas de inserción, establece el procedimiento para acceder a ellas y su registro en Euskadi.
P. de Asturias	Resolución de 22 de diciembre de 2008, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se establece el Registro de Empresas de Inserción del Principado de Asturias.
Aragón	Decreto 128/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se regula el régimen de las empresas de inserción y el procedimiento para su calificación y registro en la Comunidad Autónoma de Aragón.
Islas Canarias	Decreto 137/2009, de 20 de octubre, por el que se regula la cualificación de las empresas de inserción, el procedimiento de acceso a ellas y el Registro de Sociedades de Inserción de las Islas Canarias
Extremadura	Decreto 78/2010, de 18 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción laboral y la creación del Registro de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Andalucía	Decreto 193/2010, de 20 de abril, por el que se regula la calificación y se crea el Registro de Empresas de Inserción en Andalucía.
Castilla-La Mancha	Decreto 22/2010, de 20 de abril, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación de empresas de inserción y se crea el registro administrativo de estas empresas.

⁸ La Magistrada Dña. Adela Asusa Batarrita formula voto particular donde declara que las EI nacen para resolver una cuestión social a través del empleo; con lo cual la intervención del Estado no se fundamenta en la competencia de materia laboral del 147.1.7ºCE, sino en la competencia exclusiva de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica de artículo 149.1. 13º CE. Siguiendo su argumentación, indica que en la STC «se efectúa una desmesurada extensión del título estatal previsto en el artículo 149.1.7ºCE al incluir aspectos que no pertenecen stricto sensu al ámbito de la relación laboral, (...) impidiendo que las Comunidades Autónomas intervengan en la materia propia de sus legítimas competencias estatutarias, señaladamente, las referidas a los servicios sociales». Por último, argumenta que la STC incurre en una incongruencia *extra petita* al restringir aún más las competencias que poseen las comunidades autónomas en la materia.



Cantabria	Decreto 14/2013, de 11 de abril, por el que se crea y regula el Registro de Empresas de Inserción de Cantabria.
Galicia	Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.
Región de Murcia	Decreto 109 /2016, de 5 de octubre, por el que se crea y regula el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Región de Murcia (REIN) y se dictan normas sobre el procedimiento de calificación de empresa de inserción laboral.
C. F. de Navarra	Decreto Foral 94/2016, de 26 de octubre, por el que se regula el régimen de calificación, registro y ayudas de las empresas de inserción sociolaboral de Navarra.

Fuente: Elaboración propia.

Tras hacer las pertinentes consultas en varios Registros autonómicos de EI de Comunidades donde siguen formalmente vigente la normativa anterior a la promulgación de la LEI, nos han informado que en algunos casos no se aplican determinados preceptos de sus normas autonómicas por considerar que contradicen el contenido de la Ley estatal, como ocurre, según parece, en las Islas Baleares o en la Comunidad de Madrid. En cambio, en otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo en Cataluña o Valencia se aplican las normas autonómicas anteriores a la LEI en toda su extensión, aunque algunos de sus preceptos podrían considerarse que contradicen la norma estatal al desarrollar aspectos esenciales del régimen sustantivo de las EI⁹. Pero, además, algunas de las normas autonómicas dictadas tras la entrada en vigor de la LEI regulan materias que según la STC 228/2012 antes comentada, son de competencia estatal, por lo que en teoría parte de su contenido podría considerarse inconstitucional, aunque en la práctica como nadie, que se sepa, se ha opuesto a su aplicación se siguen utilizando¹⁰. Como es fácil de entender, la inseguridad jurídica generada por esta doble regulación estatal y autonómica es manifiesta, por ello, en este trabajo hemos optado por centrarnos en desarrollar los aspectos esenciales de las EI según la LEI.

4. Aproximación al régimen legal de las empresas de inserción

En el presente epígrafe vamos a exponer el concepto y los aspectos fundamentales del régimen de las empresas de inserción en la LEI.

4.1 Concepto legal y principales características de las empresas de inserción

El concepto de EI se establece en el párrafo primero del artículo 4 de la LEI, diciendo que tiene tal consideración «aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente

⁹ Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a los preceptos que en la normativa catalana regulan el ratio máximo de trabajadores en inserción en las EI (artículo 4.1.c), aspecto que en la LEI no se limita; o la posibilidad de que las cooperativas de iniciativa social no requieran de una entidad promotora (artículo 4.1.b). En Valencia podríamos indicar el reparto del 100% en la aplicación de los resultados o excedentes (artículo 3.2.h), cuestión que restringe aún más el 80% señalado en la LEI, así como el porcentaje de trabajadores en inserción que se impone el 30% (artículo 3.2.d), sin ampliar al 50% a partir del cuarto año que señala la LEI.

¹⁰ Por ejemplo, en la normativa del País Vasco se establece un ratio máximo del 75% de trabajadores en inserción (artículo 10.h), la aplicación del 100% de los resultados (artículo 10.k), o la obligación de realizar una auditoría en las empresas que facturen más de 60.000€/año o cuenten con más de cincuenta trabajadores en plantilla (artículo 10.m). Así mismo, otro ejemplo podemos encontrarlo en la normativa de la Comunidad Foral de Navarra, en cuyo artículo 23.3 se establece como regla general un período mínimo de contratación a una persona de inserción de 6 meses, aspecto que en la LEI se establece en 12 meses.



constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, 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». En el párrafo segundo del citado precepto se establece que a estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones de exclusión contempladas en la ley, «como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social»; y termina señalando que «estas empresas deberán tener servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario».

La calificación de una empresa –léase sociedad– como empresa de inserción corresponderá al Órgano Administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo (art. 7.1 LEI), previa solicitud de la calificación por la propia entidad (art. 7.2 LEI). La ley también establece las causas legales por las que se puede perder la calificación de EI, entre las cuales se incluyen el incumplimiento de su objeto social, así como alguno de los requisitos que permite su calificación (art. 8 LEI) Esta descalificación puede llevarse a cabo por la Consejería encargada de la previa calificación, con el requisito preceptivo de un informe previo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Por todo esto queda claro que «empresa de inserción» es una calificación administrativa que recibe una sociedad si cumple las condiciones o requisitos que se establece la normativa aplicable.

4.2. Forma jurídica exigida y participación de una entidad promotora

Tal y como se establece en el artículo 4 de la LEI, las formas jurídicas que pueden adoptar las EI son la de *sociedades mercantiles* o *sociedades cooperativas* legalmente constituidas. No obstante, nada impide que una sociedad laboral sea calificada como EI a efectos de la LEI, puesto que aquélla es un subtipo de sociedad de capital (art. 1.1 Ley 44/2015 de sociedades laborales y participadas) y, por tanto, es una sociedad mercantil.

Por otra parte, las EI han de estar promovidas y participadas por una o varias *entidades promotoras* (art. 5.a LEI) a las que se les exigen dos condiciones: ser entidades sin ánimo de lucro -incluidas las de derecho público-, asociaciones sin fines lucrativos o fundaciones; y que su objeto social debe contemplar la inserción social de personas especialmente desfavorecidas (art. 6). Por tanto, para que una entidad sea calificada de EI es necesaria la utilización de una forma jurídica societaria mercantil o cooperativa, pero el papel de entidad promotora se reserva a entidades sin ánimo de lucro, que normalmente son asociaciones y fundaciones (Rojo, 2002). La razón de exigir la presencia de una entidad sin ánimo del lucro que promueva y participe en el capital social de la EI, parece que atiende a tratar de evitar que se utilice esta fórmula de prestación de servicios sociales para el enriquecimiento de los socios fundadores. En cambio, el que se requiera que la EI sea una sociedad mercantil, se debe a que es la forma habitual de explotar una empresa en el mercado y han demostrado ser un instrumento ágil para la gestión de un objeto social híbrido como es el que se le exige que desarrollen las EI. Además, se busca también que el trabajador realice su formación o



proceso de inserción en un ambiente lo más parecido posible al mercado ordinario de trabajo, y que se familiarice con los objetivos de la productividad y rentabilidad propios de toda empresa. De esta manera, aunque el trabajador diariamente conviva en una sociedad mercantil, la entidad promotora es la que crea el itinerario de inserción, escogen a las personas en exclusión social, las tutelan en todo momento y es la responsable del proyecto social completo (López, 2002).

Debemos hacer una aclaración terminológica en este punto. Aunque la LEI habla de promover y participar a las empresas de inserción, lo que se promueve (léase constituir) y participan (en el capital social) son las sociedades que son calificadas como tales. En esta línea, Cano (2011:6) defiende el error cometido en la LEI en la categorización jurídico doctrinal de la sociedad de inserción al no haberle creado un estatuto legal propio. Y señala la conveniencia «de la tarea de construcción de la unitaria categoría doctrinal de sociedad de inserción, una nueva forma societaria cuya singular estructura trata de adecuarse al cumplimiento de unos fines de interés general que trascienden los propios de sus socios». Según la LEI (art. 5.a) la participación de las entidades promotoras será, al menos, de un 51% del capital social para las sociedades mercantiles y en el caso de sociedades cooperativas y sociedades laborales, dicha participación deberá situarse en los límites máximos recogidos en las diferentes legislaciones que les sea de aplicación a los socios colaboradores o asociados.

4.3. Objeto económico y social

El objeto social de las EI es dual, ya que presenta dos características básicas. En primer lugar, tendrá que atender a su carácter empresarial, con la realización de la actividad económica propia para cuya realización se funda la empresa. En segundo lugar, tendrá que prestar atención a su carácter social, para poder funcionar como estructuras que permitan la inserción sociolaboral de las personas en riesgo de exclusión (Retolaza, et al., 2007). Ambos objetos han de estar unidos y equilibrados de manera que se puedan conseguir en conjunto y lograr así que la EI sea un éxito. Podría decirse, que la EI es eficaz si permite esa incorporación efectiva del trabajador al mercado laboral, y es eficiente si logra ser rentable económicamente. El malogro de uno de los dos aspectos afectaría indudablemente a la consecución del otro, al menos en el largo plazo. Por tanto, una EI eficiente podría no ser eficaz, aunque terminaría desapareciendo ya que no se estaría consiguiendo completar uno de los dos objetivos fundamentales que la dirigen. Y a sensu contrario, una empresa eficaz pero no eficiente nunca conseguiría resistir en el tiempo. Es por tanto imprescindible que las EI sean empresas simultáneamente eficaces y eficientes, rentables en términos económicos y que logren la incorporación efectiva del trabajador excluido en el mercado laboral ordinario.

Las EI, al atender a su doble carácter económico y social, y al dar trabajo a personas que por su situación están fuera del mercado laboral ordinario, presentan unos *sobrecostes añadidos* en comparación con otras empresas ordinarias que operan en el mismo mercado competitivo. En las empresas de inserción se da la paradoja de que los recursos humanos son a la vez su principal fortaleza y su mayor debilidad. Por lo expuesto anteriormente, es obvio que la mayoría de las veces para que estas empresas subsistan en el mercado necesitan ir acompañada de ayudas o subvenciones de carácter económico (García y Esteve, 2007;



Rodríguez, 2020; Fajardo, 2013). Por último, cabe señalar que dentro de los requisitos imprescindibles que han de cumplir todas las EI la LEI indican el de no realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social (art. 5.d).

4.4. Los trabajadores de las empresas de inserción

4.4.1. Las personas en situación de exclusión social contratables

En el artículo 2 de la LEI se especifican las personas que pueden ser contratadas como trabajadores por las EI señalando que deben ser «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 incluidos en alguno de los colectivos indicados. Tal y como puede observarse, nos encontramos ante un catálogo en principio cerrado, aunque el legislador plantea una posible flexibilización en la disposición final segunda de la LEI cuando capacita al Gobierno para modificar los colectivos que se encuentren en situación de exclusión social «previo informe emitido por las Comunidades Autónomas y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado».

Son, por tanto, personas en exclusión por razón de causas sociales por la que no son capaces de desarrollar con normalidad un puesto de trabajo y por ello necesitan un proceso guiado por especialistas a través del cual puedan conseguir unos hábitos laborales y sociales mínimos y necesarios para desarrollar una actividad laboral normal. Y quedan fuera del ámbito de esta normativa las personas excluidas por causas ajenas a las sociales, como pueden ser por ejemplo las personas que presentan minusvalías físicas o psíquicas para los cuales el Estado prevé otras formas de inserción en el mercado laboral (medidas de integración laboral, prestaciones sociales, subvenciones, deducciones en materia tributaria, asistencia o formación específica o la creación de centros especiales de empleo). Pero hay que señalar que algunas Comunidades Autónomas han ampliado los colectivos a los que se les puede considerar trabajadores en las EI a los efectos de concesión de ayudas y subvenciones, algo que sí nos parece posible por no contradecir la esencia de la norma estatal básica.

4.4.2. Porcentaje de trabajadores en proceso de inserción y forma de contratación

Las EI están obligadas a mantener al año un mínimo del 30% de la plantilla en proceso de inserción en los primeros tres años de actividad y de, al menos, el 50% a partir del cuarto año de actividad de la empresa (art. 5.c LEI) y siempre ha de haber como mínimo 2 trabajadores.

Por otra parte, la LEI señala que el contrato laboral, con carácter general se entiende, será por duración determinada (art. 12.1 LEI), lo que se justifica por configurarse por ley a las EI como empresas transitorias al empleo ordinario (art. 4 LEI) (Askunze, 2016; Melián, et al., 2011)¹¹ y puede concertarse a tiempo completo o parcial (art. 13.1 LEI).

¹¹ La LEI en este precepto acaba con la discusión que existía entre los dos modelos de EI antes de la promulgación de la normativa estatal: EI finalistas (como aquellas que buscan consolidar ese mismo puesto de trabajo) y EI transitorias (cuya finalidad es insertar al trabajador en el mercado laboral ordinario).



La LEI establece las particularidades de estos contratos laborales, siendo la más llamativa la posibilidad que se le concede al trabajador para ausentarse del puesto de trabajo previa justificación por motivos de tratamientos de rehabilitación, sesiones formativas de readaptación profesional u otras medidas de acompañamiento previstas en su itinerario personalizado de inserción; o que sus ausencias o faltas de puntualidad motivadas por la situación física o psicológica derivada de la situación de exclusión social del trabajador se consideren justificadas cuando los Servicios Sociales Públicos competentes así lo determinen.

Además de las anteriores, la característica principal de la regulación de esta relación laboral radica en la utilización de la modalidad de *contrato temporal de fomento del empleo* (art. 15 LEI) previsto en la disposición adicional primera de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Este contrato tendrá un objeto contractual propio, que se entenderá como la «prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una empresa de inserción como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado» (art. 15.2); una duración de entre 12 meses a 3 años (aunque con una duración inferior con un mínimo de 6 meses si Servicios Sociales así lo aconseja) (art. 15.3); y el derecho a percibir una compensación económica equivalente a doce días de salario por año de servicio al terminarse el contrato (art. 15.5).

4.5. El Itinerario de inserción sociolaboral

La LEI regula el *itinerario sociolaboral*, como elemento clave y fundamental para que la EI cumpla su función de integración laboral de personas en riesgo de exclusión. Estos itinerarios, acordados por las propias EI, se deben aplicar en función de los criterios que establezcan los servicios sociales públicos competentes y los servicios públicos de empleo, definiendo las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias (art. 3.1).

En cuanto a las medidas de intervención y acompañamiento, la LEI define como tales al «conjunto de servicios, prestaciones, acciones de orientación, tutoría y procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social encaminados a satisfacer o resolver problemáticas específicas derivadas de la situación de exclusión que dificultan a la persona un normal desarrollo de su itinerario en la empresa de inserción» (art. 3.2).

Algunas Comunidades Autónomas han aprovechado la regulación del Registro de EI para destacar algunos aspectos de este itinerario de inserción, siguiendo en términos generales las pautas marcadas por CEPES¹². De la lectura de los procesos y fases que conlleva este itinerario, fácilmente puede observarse la necesidad de que la empresa cuenta con un técnico que realice el acompañamiento a la persona que se está tratando de insertar socialmente. Estos profesionales especializados son imprescindibles para lograr el objeto social de la EI y

¹²Confederación Empresarial Española de la Economía Social (en adelante CEPES): https://www.cepes.es/social/entidades_empresas_insercion



por tanto desde algunas Comunidades Autónomas han establecido subvenciones para hacer frente al gasto de su propia contratación¹³.

4.6. Inscripción en el Registro

Las EI se debe inscribir necesariamente en el Registro correspondiente a su forma jurídica (Registro Mercantil o Registro de Cooperativas, normalmente autonómico), así como en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma donde esté el centro de trabajo. En caso de que una sociedad que se quiere calificar y registrar como EI tenga centros de trabajo en varias Comunidades autónomas, tendrá que estar registrada en cada uno de los registros autonómicos correspondientes.

La inscripción en el Registro administrativo autonómico donde se encuentre su centro de trabajo, permitirá que la sociedad finalmente pueda calificarse como tal (artículo 7.1 y 9.1 de la LEI). Por lo tanto, aquí tenemos dos elementos, el Registro de EI de su Comunidad Autónoma y la calificación realizada por el Órgano Administrativo competente también de esa Comunidad Autónoma. Cabe puntualizar que normalmente el órgano competente del registro será el mismo que otorga la calificación de EI y ambas solicitudes se suelen realizar a la vez, cumpliendo con la normativa autonómica correspondiente.

4.7. Destino de los resultados o excedentes disponibles

La LEI exige para ser calificada como EI que la entidad aplique, al menos, el 80% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción (art. 5.e LEI). Por tanto, las sociedades calificadas como EI sólo podrán repartir entre sus socios un 20% de los beneficios, limitación con la que se pretende alejar a socios puramente capitalistas, aunque también puede significar un desincentivo para que se creen empresas de este tipo (Paniagua, 2013).

Más radical en este punto son algunas normativas autonómicas (como ocurre en el País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia o Madrid), que imponen la total aplicación de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio, a la mejora o ampliación de su estructura productiva o a la promoción de las estructuras de inserción de la empresa, entidad o entidades promotoras, no debiendo utilizarse en ningún caso para financiar otras actividades económicas que no sean las de su objeto social o para el reparto de beneficios. Podría considerarse que estas normas autonómicas al regular requisitos de las EI podrían estar contradiciendo lo dispuesto en la LEI, por lo que se podría cuestionar la legalidad de estas previsiones. Al menos en el caso de la Comunidad de Madrid nos consta que aunque su normativa exige la reinversión del 100% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio (art. 5.d DEIM), en la práctica este artículo no se aplica al regularse las características de las EI en Madrid por la LEI en la cual si se permite la distribución del 20% de los mismos (art. 5.e LEI).

¹³ Entre otras, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Comunidad Autónoma de Galicia, la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Autónoma de Madrid.



5. Consideraciones finales

El empleo es la mejor herramienta para luchar contra la exclusión social de los colectivos más vulnerables, ya que les proporciona autonomía, independencia, integración y relaciones sociales. Es por ello que las EI, como entidades de la economía social que promueven la integración de las personas en situación de exclusión social, han demostrado ser herramientas necesarias y valiosas a tener en cuenta en las nuevas políticas públicas, propias del estado de bienestar en el que vivimos.

Uno de los objetivos de la presente comunicación era estudiar la situación de las empresas de inserción en España. A la vista de los resultados obtenidos en el estudio de la evolución de estas entidades desde sus orígenes (años 80-90) hasta la actualidad, en términos generales podemos hablar de una tendencia creciente interrumpida entre los años 2008-2014, por causa de la recesión económica mundial, y por la reestructuración de dichas entidades ocasionada por la promulgación de la normativa estatal en el año 2007. Esta imagen de la situación de las EI en España también revela que tienen un peso considerable en la economía con 249 empresas y más de 7.669 personas trabajadoras, números que en los próximos años se espera que sigan aumentando. Asimismo, la actividad económica que predominantemente desarrollan las EI en España se encuadra dentro del sector servicios, en concreto en la actividad de recogida y tratamiento de residuos, así como en labores de jardinería. Por último, cabría puntualizar que un 84,8% de las EI son sociedades limitadas, lo cual parece que se debe a que han demostrado ser un instrumento ágil para la gestión de su objeto social híbrido.

En el plano legislativo, junto a la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, de Empresas de inserción existen numerosas normas de desarrollo autonómicas, algunas anteriores y otras posteriores a la ley estatal. Esta heterogeneidad normativa deriva del propio encaje de la materia en distintos títulos competenciales: la materia mercantil o laboral de competencia estatal; la materia de asistencia social de competencia autonómica. Sin embargo, tras la STC 228/2012, el Tribunal Constitucional consideró que la normativa de las Comunidades Autónomas sobre las empresas de inserción debe limitarse a facilitar el ejercicio de las competencias de ejecución de la ley estatal.

En consonancia con esto, para adecuarse a los dictados de la LEI, varias Comunidades Autónomas han actuado al respecto dictando normas para la calificación de las empresas de inserción y los Registros autonómicos. Además, surgen dudas jurídicas respecto de la legalidad del contenido de las normas autonómicas anteriores a la promulgación de la LEI.

Tal y como están configuradas normativamente las EI es una calificación que se le otorga a aquellas sociedades privadas mixtas, promovidas y participadas en parte por entidades promotoras, las cuales son empresas del tercer sector sin ánimo de lucro (fundaciones, asociaciones o cooperativas sin ánimo de lucro) o administraciones públicas; de manera que desarrollan un papel híbrido entre las sociedades y el asociacionismo no lucrativo. Además, realizan su actividad empresarial con un objetivo explícito de servicio a la comunidad, con la capacitación laboral de personas en riesgo de exclusión, siendo por tanto empresas sociales con un objeto social doble que se debe cumplir simultáneamente, es decir que sean eficaces



(rentables en términos económicos) y eficientes (que logren la incorporación efectiva del trabajador excluido en el mercado laboral ordinario).

En el interior de este tipo de entidad convivirán trabajadores ordinarios, trabajadores que realizan un itinerario de inserción sociolaboral y trabajadores sociales que lo supervisan y controlan. Además, al establecer porcentajes mínimos de personas trabajadoras realizando un itinerario de inserción (de un 30% durante los tres primeros años de actividad, o un 50% a partir del cuarto) se busca que tengan la suficiente plantilla en inserción para poder acreditar una efectiva labor social, sin hacer inviable el proyecto empresarial.

Además de un determinado porcentaje de trabajadores en inserción que siguen un itinerario de inserción sociolaboral, el legislador impone otros requisitos para obtener la calificación de EI como son los siguientes:

- Límite del destino de los resultados o excedentes, permitiendo únicamente que el 20% de estos se repartan entre los socios.
- Doble registro, ya que la entidad ha de estar inscrita en el registro mercantil o de cooperativas correspondiente, de acuerdo con su forma societaria, y en segundo lugar, tendrá que estar inscrita en el registro administrativo de cada comunidad autónoma donde posea un centro de trabajo.
- Presentación anual de un Balance Social (entre otros documentos según la normativa de desarrollo en su comunidad autónoma).

7. Bibliografía

AGUILERA IZQUIERDO, R. (2009): *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Madrid: Thomson Reuters-Civitas.

ARETXABALA, M.E. y CARO, A. (2013): “Las empresas de inserción vascas y sus entidades promotoras como ejemplo de buenas prácticas en la integración sociolaboral del colectivo de inmigrantes más vulnerable”, *GEZKI*, 10, 149-188.

ASKUNZE ELIZAGA, C. (2016): “Empresas de inserción en la economía social. Herramientas para la inclusión sociolaboral”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 29, 1-32.

CÁMARA BOTÍA, A. (2007): “Las empresas de inserción: aspectos laborales”, *Revista española de derecho del trabajo*, 135, 603-622.

CANO LÓPEZ, A. (2011): “En torno al concepto y la catacterización jurídica de la empresa (*rectius*: sociedad) de inserción”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 22, 43-74.

FAJARDO GARCÍA, G. (2013): La contribución de la economía social a una sociedad innovadora, inclusiva y responsable como objeto de investigación universitaria. En *Empleo, innovación e inclusión en la economía social. Problemática jurídica y social* (FAJARDO) 7-16. Valencia: CIRIEC-España.



GARCÍA CALAVIA, M.A. (2020): “Las empresas de inserción en España en 2019”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 36, 131- 152. DOI: [10.7203/CIRIEC-J.36.17307](https://doi.org/10.7203/CIRIEC-J.36.17307)

GARCÍA MAYNAR, A. (2007): “El momento actual de las Empresas de Inserción, un momento histórico”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 59, 7-32.

GARCÍA MAYNAR, A. y ESTEVE ARNAL, M. (2007): “Las Empresas de Inserción en España: normativa y características”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 59, 153-180.

GARRIDO PÉREZ, E. (2009): “Empresas de inserción: cuestiones competenciales estado/comunidades autónomas”, *Temas laborales*, 265-293.

LÓPEZ ARANGUREN, M. (2002): *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.

MELIÁN NAVARRO, A. & CAMPOS CLIMENT, V. (2010): “Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis”, *REVESCO - Revista de Estudios Cooperativos*, 100, 43-67.

MELIÁN NAVARRO, A., CAMPOS CLIMENT, V., & SANCHIS PALACIO, J.R. (2011): “Emprendimiento Social y Empresas de Inserción en España. Aplicación del Método Delphi para la determinación del perfil del emprendedor y las empresas sociales creadas por emprendedores”, *REVESCO*, 106, 150–172. DOI: https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2011.v106.37377.

PANIAGUA ZURERA, M. (2011): Las empresas de inserción y el sector de la economía social. En CIRIEC España, *La economía social, pilar de un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible* (51-74). Valencia: CIRIEC España.

PANIAGUA ZURERA, M. (2013): “Las empresas de inserción sociolaboral y las cláusulas sociales en la contratación pública: dos instrumentos necesarios para la innovación social hacia el desarrollo”, *REVESCO*, 112, 176-212. DOI: https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2013.v112.43066

RETOLAZA ÁVALOS, J.L., RUIZ ROQUEÑI, M., & ARAUJO DE LA MATA, A. (2007): “Factores estratégicos de éxito de las empresas de inserción”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 59, 61-89.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, A. (2020): “Cooperativa – Centro Especial de empleo como forma jurídica de empresa para la inserción laboral. Análisis de un caso”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 36, 93-130.

ROJO TORRECILLA, E. (2002): La regulación jurídica de las empresas de inserción, en *Aspectos jurídicos y económicos de las empresas de inserción*, (Eds. ÁLVAREZ VEGA, M.A.), 235-269. Asturias: Universidad de Oviedo.

SEVILLANO MONJE, V. (2018): “Las empresas de inserción como salida laboral para las personas en riesgo de exclusión social”, *Cuestiones Pedagógicas*, 26, 131-144.