

APROXIMACIÓN AL RÉGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN ESPAÑA

**XIX Congreso Internacional de Investigadores en
Economía Social y Cooperativa**

El papel de la Economía Social en un escenario de crisis e incertidumbre

Ana Montiel Vargas

Miembro del Centro de Investigación CIDES

Área de Derecho Mercantil

Universidad de Almería

Contratada predoctoral programa de Formación Personal Investigador

Ministerio de Ciencia e Innovación

Agencia Estatal de Investigación (FPI21/097498)



RESUMEN¹

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, cuyo objeto social tenga 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 un modelo económico alternativo y sostenible, generadoras de un impacto positivo en la comunidad en la que realizan su objeto social de inserción. Por tanto, el objetivo de este estudio es presentar algunas cuestiones jurídicas más significativas de las EI, como reconocimiento explícito y claro a una figura clásica de la economía social cuya importancia e interés es innegable.

La comunicación se inicia con un análisis del fenómeno de la inclusión social en España en los últimos años, y cómo este ha propiciado la aparición y consolidación de las EI. Posteriormente, desde una óptica más jurídica, se analizará el contenido de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (en adelante LEI), y de la legislación autonómica sobre la materia, deteniéndonos en los posibles problemas de competencia y en las dudas de legalidad que ambos desarrollos legislativos pueden suscitar. A continuación, se aborda el estudio del régimen jurídico de las empresas de inserción basándonos en los requisitos señalados entre los dieciocho artículos de los que se compone la LEI y destacando los casos en los que las normativas autonómicas vigentes difieren.

En el trabajo se utiliza una metodología clásica de las ciencias jurídicas, acudiendo al método dogmático en el estudio de la situación legal, así como a un estudio metodológico comparativo, tanto en la situación europea con la española, como entre la normativa estatal y la de las distintas comunidades autónomas.

Palabras clave: empresas de inserción, inserción laboral, empresas sociales, tercer sector, régimen jurídico.

1. INTRODUCCIÓN AL MARCO LEGAL DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN ESPAÑA

El contenido de este estudio sobre el régimen jurídico de las empresas de inserción en España, en adelante EI, pretende realizar una exposición jurídica de una figura que en la práctica presenta una importancia innegable, pero que legalmente está rodeada de numerosos interrogantes. Las 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, que a corto plazo propició numerosos problemas macroeconómicos, como fue el aumento del paro², que incidió

¹ Este trabajo 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, la tasa del paro que hasta el último trimestre de 2019 presentaba una tendencia descendente más o menos continuada desde enero de 2013, desde diciembre de 2019 se vuelve ascendente incrementando en poco menos de un año 2,48 puntos porcentuales, presentado datos en el penúltimo trimestre de 2020 de un 16,26%.

sobre todo en las personas que buscaban primeros empleos³, la estrepitosa caída de -11,3% del PIB español a finales de 2020, el récord de deuda pública en su mayor cuota de la historia al 120,4% del PIB o el ascenso de personas en exclusión social hasta los 11 millones, lo que representaba un 27% de la población española y de ellos, casi la mitad en situación de pobreza severa. Algunas de estas situaciones, dos años y medio más tarde, presentan datos más positivos, como son la tasa de paro que en 2021-2022 recuperó la tendencia negativa disminuyendo hasta los doce puntos y medio actuales (finales del 2022)⁴; o la recuperación del PIB en un 14,82%. Aunque, otros indicadores siguen aún pendientes de mejorarse, como por ejemplo la deuda pública (116,00% del PIB) o el incremento hasta el 27,8% de la población española en pobreza severa (que se estima que en realidad a diciembre de 2022 podría ser de un 33% que ha de confirmarse próximamente).

Ante esta situación de incertidumbre económica, y de aumento de la pobreza en España, las empresas de inserción se han consolidado como una herramienta de éxito en la inserción socio-laboral de personas y colectivos más desfavorecidos. Según el informe Impacto social y Económico, publicado como memoria 2021 de la Federación Española de Empresas de Inserción, (en adelante FAEDEI), tanto los resultados en inserción⁵ como los económicos⁶ permiten calificar de eficientes y eficaces a las EI entre los más vulnerables.

En lo que respecta al régimen jurídico de las EI, hay que destacar el cuestionado reparto de competencias que se realiza entre el Estado y las Comunidades Autónomas que siempre ha acompañado a esta figura. Ya desde sus orígenes en España en los años ochenta y noventa, se repitieron distintos intentos normativos estatales fallidos⁷ que dieron lugar a que cada vez fuesen más las comunidades autónomas que

³ Oscar Arce, director general de economía y estadística del Banco de España, en abril de 2021 presentaba un informe macroeconómico (ARCE, O., *La crisis del Covid - 19 y su impacto sobre las condiciones económicas de las generaciones jóvenes*, Informe del Banco de España, 2021), en el que se puede apreciar que los jóvenes que buscan primeros puestos de trabajo presentan el mayor incremento en la tasa de desempleo español, ascendiendo a casi un 36% del desempleo total en diciembre de 2020. Señala que esto se debe en gran medida a la inseguridad económica y a la incertidumbre que persiste en nuestro mercado tras la pandemia sufrida.

⁴ A primera vista, el dato de la tasa de paro presenta uno de las mejores cifras históricas que no se veían en España desde junio - julio de 2008. Yendo más al detalle, tras la reforma laboral de 2022, habría que valorar si la inclusión de los demandantes de empleo con relación laboral (en concreto la figura de los contratos fijos discontinuos), así como la desaparición de los contratos de obra y servicio (priorizando el contrato indefinido), o la simplificación de los procedimientos para acogerse a los ERTes o Mecanismos RED de Flexibilidad y Estabilización, modifica o distorsiona esa comparativa real respecto a años anteriores. De manera crítica sobre reforma laboral de 2022 y la flexibilidad interna que se impulsa paradójicamente para contener los efectos adversos que puede suponer una tasa de desempleo elevada en la economía, véase RUESGA, S.M. y VIÑAS, A., «La reforma laboral de 2022 en perspectiva económica», *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 2022, Vol. 3, Nº. 1, pp. 166 y ss. DOI: <https://doi.org/10.20318/labos.2022.6850>

⁵ «De las 1.127 personas trabajadoras en inserción (PTI) que ha finalizado sus itinerarios personalizados, el 56,70% (639) se ha incorporado al mercado laboral ordinario por cuenta ajena, el 8,07% (91) se ha incorporado a la plantilla de estructura y/o técnica de las propias EI y el 2,40% (27) han conseguido un empleo por cuenta propia. Por tanto, el 67,17% (757) de las personas trabajadoras en inserción que han finalizado sus itinerarios en 2021 han conseguido incorporarse al mercado laboral normalizado». Véase FAEDEI, Informe anual de Empresas de Inserción, 2021, facilitado como *documento pdf* por FAEDEI, p. 10.

⁶ «A lo largo de 2021, las EI han ingresado 176,56 millones de euros, de los cuales el 76,81% (135,63 millones de euros) proceden de la venta de productos y servicios. En cuanto a su retorno económico, en el año 2021, la contratación por parte de las Empresas de Inserción de un total de 1.799 personas trabajadoras de inserción (PTI), que anteriormente recibían Renta Mínima de Inserción (RMI), supuso un ahorro total de 10.570.132,44€2 para las administraciones públicas. Las EI también retornaron un total de 8.412.509,69 € a las administraciones públicas vía impuestos». Véase FAEDEI, Informe anual de Empresas de Inserción, 2021, facilitado como *documento pdf* por FAEDEI, p. 10.

⁷ Véase para un análisis de los distintos intentos fallidos de promulgación de una normativa estatal, SALINAS TOMÁS, M.F., «Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 2022, vol. 141, pp. 8 y ss.

promulgaban normativas autonómicas de regulación de las EI en sus territorios bajo la premisa de poder otorgarles subvenciones o ayudas públicas⁸. Esta inoperativa situación que exigía distintos requisitos para el mismo tipo de empresas según la CCAA en la que se encontraba, se trató de solucionar con la promulgación de la Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción, publicado el 13 de diciembre de 2007 (en adelante LEI), así como con la Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2012 que fallaba también en este sentido⁹. Ambas determinaban que la normativa de las Comunidades Autónomas sobre las EI debía adecuarse al contenido de la Ley 44/2007, sin posibilidad, en teoría, de desarrollar aspectos, características o requisitos y que debía de limitarse a facilitar el ejercicio de las competencias de ejecución de la ley estatal.

Ante esto, algunas Comunidades Autónomas mantuvieron las normativas anteriores a la LEI, aunque en ciertos casos contuviesen preceptos contrarios a las exigencias de la LEI (Cataluña, la Comunidad de Madrid, la Rioja, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Castilla y León), otras promulgaron por primera vez normas para la cualificación de las empresas de inserción y los Registros autonómicos (como ocurrió en el Principado de Asturias, Extremadura, Andalucía, Cantabria) y otras dictaron nuevas normas derogatorias de las anteriores sobre la materia (siendo ejemplos de ello País Vasco, Aragón, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra).

⁸ Antes de la promulgación de la LEI, existían 13 normativas autonómicas que regulaban las EI en sus territorios, para un estudio detallado de la normativa anterior a la promulgación de la normativa estatal véase MONTIEL VARGAS, A., «Incidencia de la legislación para la prestación de servicios sociales por las empresas de inserción en España» en *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*, AGUILAR RUBIO, M (dir.), Madrid, 2022, pp. 266 y ss. Así como GARRIDO PÉREZ, E.: «Empresas de inserción: cuestiones competenciales estado/comunidades autónomas», *Temas laborales*, 2009, pp. 265-293.

⁹ La STC 228/2012, fue dictada a partir del recurso de inconstitucionalidad nº 2136/2008 planteado por el *Consell* de la *Generalitat Valenciana* ante la promulgación de la LEI por, en su opinión, desbordar las competencias autonómicas. En ella la *Generalitat* denunciaba la invasión normativa que el Estado estaba cometiendo en su competencia autonómica de asistencia social con la promulgación de la LEI, mientras que el Estado argumentaba que las EI eran competencia estatal por estar enmarcados como legislación laboral (y no como asistencia social) de acuerdo con el artículo 147.1.17 CE. Finalmente, el TC dio la razón al estado, restringiendo aún más lo que las CCAA podían regular. Véase MONTIEL VARGAS, A., "Las empresas de inserción. Un análisis de su régimen legal y del sector en la era postcovid", *Nuevas dinámicas mundiales en la era post-Covid; desafíos para la economía pública, social y cooperativa*, 33º Congreso Internacional del CIRIEC, Generalidad Valenciana, 2022, pp. 8 y ss.

Tabla 1.
Normativa autonómica actual de las Empresas de inserción

Territorio	Normativa
Cataluña	Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaborales en Cataluña.
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.
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.
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.
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 LEI, como ocurre, según parece, en la Comunidad de Madrid, la Rioja o las Islas Baleares. En cambio, en otras Comunidades Autónomas, como por

ejemplo en Cataluña, Valencia¹⁰ o Castilla y León 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 EI¹¹. 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 utilizando¹². 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 y comentar las características que difieren en cada normativa autonómica.

En la presente comunicación vamos a exponer el estudio del régimen legal de las empresas de inserción basándonos en los requisitos señalados entre los dieciocho artículos de los que se compone la LEI y destacando los casos en los que las normativas autonómicas vigentes difieren. Para ello, vamos a partir del análisis del concepto de EI que aparece en la LEI, en el que se identifican los requisitos para su constitución y posterior desarrollo, así como las características que las fundamentan. Posteriormente, iremos desgranando las diferentes variaciones que las normas autonómicas recogen respecto a los requisitos planteados en la regulación estatal.

2. CONCEPTO LEGAL DE EMPRESA 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 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

¹⁰ Aunque desde LABORA, el Servicio Público de Empleo de la Comunidad Valenciana por correo electrónico indican que en caso de que exista contradicción entre la normativa autonómica y la estatal, prevalece lo que disponga la estatal (la LEI) y por tanto nos encontraríamos en el caso anterior. La autora ha preferido incluirlo en esta categoría al entender que, en realidad, tal y como señalan en su página web, los requisitos que exigen en la calificación de las EI en Valencia son los de su normativa autonómica. Si se acude a la página oficial en la que LABORA enumera las características de las EI, observamos son los de la LEICV, los cuales coinciden casi en su totalidad con los de la LEI, aunque presentan algunas diferencias como la exigibilidad del no reparto de beneficios (artículo 3.2.h LEICV). Se añade el enlace a la página web de LABORA, requisitos de calificación de una EI en Valencia: <https://labora.gva.es/es/entitats/entitats-col-laboradores/empreses-d-insercio/registre-d-empreses-d-insercio/qualificacio-d-empresa-d-insercio-i-noves-activitats>

¹¹ 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), aspecto que se imita en la regulación castellano leonesa (artículo 4.1.e DEICL). En Valencia podríamos volver a 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.

¹² 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 periodo mínimo de contratación a una persona de inserción de 6 meses, aspecto que en la LEI se establece en 12 meses.

personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social»; y termina señalando «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 (artículo 7.1 LEI), previa solicitud de la calificación por la propia entidad (artículo 7.2 LEI). La LEI 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 (artículo 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.

3. CARACTERÍSTICAS LEGALES DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

Una vez introducido el concepto de EI que aparece en la LEI, procedemos a enumerar en una tabla las características que presentan las EI las cuales van a ser desgranadas en los siguientes epígrafes, indicándose las diferentes variaciones que las normas autonómicas recogen respecto a los requisitos planteados en la regulación estatal.

Tabla 2.
Principales características de las empresas de inserción

Forma jurídica	Sociedades mercantiles o sociedades cooperativas legalmente constituidas (artículo 4 LEI).
Entidades promotoras	La EI deberán estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras (artículo 5.a LEI).
Participación de las entidades promotoras	La participación será al menos de un 51% del capital social para las sociedades mercantiles y en los límites máximos recogidos en las diferentes legislaciones que les sea de aplicación a los socios colaboradores o asociados en el caso de las cooperativas y sociedades laborales (artículo 5.a LEI).
Objeto social	La integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario (artículo 4 LEI).
Porcentajes de contratos de personas en proceso de inserción	Desde su calificación, deberán mantener un cómputo anual de al menos el 30% de trabajadores en proceso de inserción durante los primeros tres años de actividad, y de al menos el 50% a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos (artículo 5.c LEI).
Acompañamiento laboral	Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral (artículo 5.g LEI).
Duración del itinerario	De acuerdo con el criterio de transitoriedad, las personas en procesos de inserción podrán permanecer en la empresa entre un mínimo de doce meses y un máximo de tres años (artículo 15.4 LEI).
Doble inscripción registral	Han de estar registradas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de Empresas de inserción en la Comunidad Autónoma.
Limitación al reparto de beneficios	Deberán aplicar, al menos, el 80% de los excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción ¹³ (artículo 5 e LEI).
Rendición de cuentas	Presentar anualmente un Balance Social que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio (artículo 5. f LEI).

Fuente: Elaboración propia.

3.1 Jurídica Exigida

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*. Nos Encontramos Por Tanto Con Una Unitaria Ei Que Puede Adoptar Una Pluralidad De Formas Societarias, Tantas Como Existen En Nuestro Derecho De Sociedades (Sociedad De Responsabilidad limitada, sociedad anónima, sociedad comanditaria, sociedad colectiva, sociedad cooperativa¹⁴, etc., e incluso

¹⁴ Pese a la posibilidad de que existan empresas de inserción que adopten la forma jurídica de cooperativas, dadas las dificultades de control de estas y las características de los trabajadores en proceso de inserción lo más normal es que sean sociedades de responsabilidad limitada, sobre esto, véase MARCUELLO

sociedad laboral como más tarde se menciona en la LEI)¹⁵. Esta situación da lugar a que las empresas de inserción que actualmente se constituyen, tengan que responder a los requisitos típicos de su estructura societaria, pero de manera atenuada, por la propia especialidad que adquieren al calificarse como EI¹⁶. Ante esto, existen académicos que abogan por la idoneidad de crear *ex novo* una forma jurídica *ad hoc* que responda a los requisitos específicos que requieren las EI¹⁷.

La rotundidad empleada por el legislador estatal en los tipos societarios que pueden calificarse como EI se repite, con diferencias de matiz, en prácticamente todas las leyes autonómicas. Por destacar las legislaciones que añaden a los tipos societarios señalados por la LEI otros distintos, podemos señalar la normativa madrileña, cuando incluye a la «sociedad laboral, (...), o cualquier organización societaria civil o mercantil» (artículo 5.a. DEICM). Y en términos parecidos, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana que permiten la calificación de EI también a «cualquier entidad sin ánimo de lucro o sociedad mercantil con reinversión total» (artículo 2 DEIIB) y «las estructuras productivas sin ánimo de lucro» (artículo 3.1 LEICV)¹⁸. Así como en la normativa del País Vasco cuando indica «sociedad mercantil o de economía social» (artículo 4.2.a DEIPV); precisiones que en la práctica no se aplican de manera distinta a lo regulado por la normativa estatal.

3.2 Participación de una entidad promotora

Por otra parte, las EI han de estar promovidas y participadas por una o varias *entidades promotoras* (artículo 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 contemple la inserción social de

SERVÓS, CH., Empresas de inserción: respuesta ciudadana contra la exclusión social, *Rev. Economía Social*, 2007, núm. 44, p. 38.

¹⁵ Sobre la inadmisión, salvo transitoriamente, de las asociaciones y fundaciones como forma jurídica que pueden adoptar las EI, véase la crítica realizada por PANIAGUA ZURERA, M., op. cit. p. 41, quién enumera cinco argumentos a favor de estas sean calificadas por EI. «1º Las asociaciones y las fundaciones son agentes privilegiados del sector de la economía social en España y en la Unión Europea. 2º Las asociaciones y las fundaciones cuentan con una renovada normativa (...). 3º Las asociaciones y funciones pueden desarrollar, en forma empresarial, actividades económicas, (...). 4º Alguno de los requisitos de las EI (v.gr., el relativo a la aplicación de los resultados del ejercicio económico) tiene mejor acomodo en el régimen legal de una asociación o de una fundación que en el de una sociedad. 5º El principio de libertad y de autonomía privada demanda que, cuando no haya razones que lo justifiquen, los ciudadanos -y los grupos en los que se integran- puedan utilizar la forma jurídica que deseen para el ejercicio de su libertad de iniciativa económica privada, por supuesto sin incurrir en abusos en este ejercicio de la libertad de empresa que activarían los mecanismos de sanción y de reacción previstos por el Derecho de la competencia libre y leal».

¹⁶ Véase por ejemplo en el caso de una EI sociedad anónima, cuyo poder societario pertenezca permanentemente a una determinada clase de socios (al tener que estar participada por una entidad promotora en un mínimo del 51%), cuyas restantes acciones van a dar un reparto de beneficios muy limitado (de un 20% del resultado anual), nos preguntamos seriamente si por ejemplo seguirá existiendo en realidad esa negociabilidad en sus acciones, típica de las sociedades anónimas. En este sentido, véase CANO LÓPEZ, A., «En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (rectius: sociedad) de inserción». *CIRIEC- España, Revista Jurídica*, 2011, núm. 22, pp. 17 y ss.

¹⁷ Por todos, ÁLVAREZ VEGA, M.I., «Las Empresas de Inserción Social como nueva forma de organización empresarial. Especial referencia a su régimen jurídico», *CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 1999, núm. 31, pp. 69 y ss. p.17. En la misma línea CANO LÓPEZ, A., op.cit., p. 17, «nos hallamos, por más que nos pese, no ante un nuevo tipo societario dotado de autonomía propia en base a la singularidad de su elemento causal, que irradia tanto los elementos de la organización societaria, como la propia cualificación personal de los socios, sino ante un buen número de variantes estructurales de los distintos tipos de sociedades mercantiles (de capital, personalistas y de economía social)».

¹⁸ Cabe destacar que en ningún caso se podrían calificar como EI las fundaciones o asociaciones, ya que pasado el periodo de dos años desde la promulgación de la LEI no podrán continuar calificándose como EI a no ser que modifiquen su forma jurídica a una sociedad mercantil o cooperativa (Disposición transitoria segunda de la LEI).

personas especialmente desfavorecidas (artículo 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. 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 fundadores¹⁹. 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 EI²⁰. Además, se busca también que el trabajador realice su formación o proceso de reinserción 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 completo²¹.

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 participa (en el capital social) son las sociedades que son calificadas como tales. En esta línea, tal y como se ha apuntado en el apartado anterior, algunos autores aprecian 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 señalan 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»²². Según la LEI (artículo 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.

Respecto a la regulación de las entidades promotoras en las distintas legislaciones autonómicas podemos señalar dos aspectos. En primer lugar, en lo referente a las formas jurídicas que estas pueden adoptar, cabe destacar que en casi todas las legislaciones se utilizan los mismos términos que en el ya mencionado artículo 6 de la LEI, e incluso en algunas ocasiones se remite directamente a ello. En segundo lugar, en lo relativo al porcentaje de participación de las entidades promotoras, en

¹⁹ Las entidades promotoras son el motor que, por medio de la actividad económica de las EI, promueven la efectiva empleabilidad de personas excluidas socialmente. Para GIZATEA, no se pueden entender las EI sin una previa entidad promotora, que promueva su nacimiento, controle y tutele su mantenimiento en el mercado. En otras palabras, podríamos decir que en primer lugar aparece la necesidad de reinserción, al contar en una población con un colectivo amplio excluido de la sociedad (por ejemplo, puede pensarse en una localidad con una cárcel). Posteriormente se crearía una fundación o asociación que vele por este colectivo y quiera cubrir su necesidad de reinserción, que sería la entidad promotora. Y para ello, es la entidad promotora la que crearía la EI como instrumento económico que desarrolle una actividad productiva rentable, en la cual, parte de su plantilla esté destinada a la reinserción de estas personas necesitadas que originaron el surgimiento de la entidad promotora. Aprovecho esta nota para agradecer públicamente la reunión virtual (20/07/2022) mantenida con Joana Revilla de la asociación GIZATEA en la cual debatimos sobre la figura de la entidad promotora y su papel en la efectiva reinserción social.

²⁰ En estos términos, véase, AGUILERA IZQUIERDO, R.: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, p. 51.

²¹ Véase LÓPEZ-ARANGUREN, M., *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2002, p. 22.

²² CANO LÓPEZ, A., op.cit., p. 6.

casi todas las legislaciones se exigen los mismos requisitos que en la LEI (mínimo del 51% en las sociedades mercantiles y el límite máximo de los socios colaboradores en las cooperativas - artículo 5.c.). Aunque, también existen otras normativas que difieren, por ejemplo, en Cataluña y en Castilla y León añaden a lo señalado en la LEI, que en el caso de que la EI sea una cooperativa de iniciativa social, no requerirá de entidad promotora (artículo 4.1.b LEICAT y artículo 4.1.e DEICL)²³. En cambio, en las Islas Baleares se exige un porcentaje de participación de hasta el 33% (artículo 4 DEIIB), y de manera parecida en Andalucía, en la cual, aunque se siguen los requisitos de la LEI para las sociedades mercantiles, para las sociedades laborales y cooperativas señala un 33% (artículo 4. d. DEIAND). Por último, la normativa gallega destaca por establecer un porcentaje del 51% para las sociedades mercantiles, un 49% para las sociedades laborales y un 33% para las sociedades cooperativas (artículo 63.2.I LEIG).

3.3 Doble naturaleza: 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. 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 plazo²⁴. 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 EI 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 ordinario²⁵.

²³ En caso de que la EI sea una cooperativa sin ánimo de lucro sería un sin sentido que se exija una entidad promotora sin ánimo de lucro que la promueva y la participe, máxime cuando existen tipos de cooperativas especialmente aptas para el desempeño de esta labor de inserción social, como son las cooperativas sociales, en general, y las cooperativas de integración en particular. De este contrasentido fue consciente la LEICAT que acertadamente establece que «en el caso de que la empresa de inserción sea una cooperativa que tenga legalmente reconocida la condición de iniciativa social, no es preciso que exista una entidad promotora» (artículo 4.1.b). Una previsión parecida contiene el artículo 4.1.e DEICL, en el que «las EI deben estar promovidas y participadas por una o varias entidades sin ánimo de lucro, salvo que adopte la forma de sociedad cooperativa».

²⁴ En estos términos, las distintas publicaciones anuales que realiza FAEDEI como representante de las EI, demuestran que «por los resultados de inserción obtenidos, pero también económicos (...), podemos afirmar que las EI se consolidan como una fórmula de empleo e inclusión para los colectivos más vulnerables». Lo cual demuestra que en la práctica el retorno que generan es mayor a los costes que asumen y por tanto son eficientes y eficaces. Para un estudio en profundidad de los indicadores más significativos de las EI, véase FAEDEI., Informe anual de Empresas de Inserción, 2020, disponible: <https://faedei.org/wp-content/uploads/2021/11/infograf%C3%ADa-memoria-2020.pdf>. También para un estudio de las EI utilizando la metodología SROI en el que se evalúa la viabilidad de estas en la obtención de retornos económicos y sociales, véase SALINAS TOMÁS, M.F., Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 2022, vol. 141, pp. 1-23.

²⁵ En la defensa de la importancia del logro simultáneo de los objetivos económicos y sociales en las EI véase, RETOLAZA ÁVALOS, J.L., RUIZ ROQUEÑI, M., y ARAUJO DE LA MATA, A., Factores estratégicos de éxito de las empresas de inserción. *Revista CIRIEC-España*, 2007, núm. 59, p. 65.

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 económico²⁶. Además, 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 (artículo 5.d).

Para completar este apartado, es necesario hacer referencia a la regulación del objeto social de las EI en las distintas normativas autonómicas. Encontramos tres situaciones, la primera de estas agruparía a las normativas que imitan o remiten a lo señalado en el artículo 4 de la LEI (DEICM, DEICL, DEIAR, DEIAND, DEICAN, DFEICN). La segunda situación, comprendería las legislaciones autonómicas que regulan este apartado de manera más escueta, las cuales parece que siguen un poco la regulación del artículo 3.2 LEICAAT «La integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social» (DEILR, DEIIB, LEICV, DEIPV y LEIG). Y por último estarían las legislaciones que no realizan mención alguna al objeto social de las EI, ya que su normativa exclusivamente se dedica a la calificación y registro, sin entrar en aspectos de fondo que ya aparecen en la LEI (DEIIC, DEIEX, DEICLM y REIPC).

3.4 Los trabajadores de las empresas de inserción

3.4.1 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».

²⁶ Son numerosos los autores que han defendido la necesidad de las subvenciones para poder afrontar los sobrecostes típicos del objeto social que desarrollan, entre otros, véase GARCÍA MAYNAR, A. y ESTEVE ARNAL, M., op. cit. quienes las justificaban por la menor tasa de productividad económica de las EI, la contratación de técnicos de acompañamiento o la formación extra que estas desarrollan; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ A.: «Cooperativa – Centro Especial de empleo como forma jurídica de empresa para la inserción laboral. Análisis de un caso», *CIRIEC-España*, 2020, núm. 36, p. 109, diciendo que existen una «serie de costes adiciones en la internacionalización de los costes sociales inherentes a la consecución de los fines sociales de interés general»; o la mención a ello como parte de los incentivos necesarios para el fomento de las EI, en estos términos, FAJARDO GARCÍA, G.: «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 (coord.), Valencia, 2013, pp. 7-16 y GARCÍA CALAVIA M.A.: «Las empresas de inserción en España en 2019», *CIRIEC- España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 2020, núm. 36.

Son, por tanto, personas en exclusión por razón de causas sociales por las 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. Parece, que tal y como está configurada la normativa de las EI, se estaría dejando fuera a las personas excluidas por causas ajenas a las sociales, como pueden ser por ejemplo las personas que presentan minusvalías físicas o psíquicas. Lo cual, podría entenderse al valorar que estos colectivos, ya cuentan con formas de inserción en el mercado laboral (medidas de integración laboral, prestaciones sociales, subvenciones, deducciones en materia tributaria, asistencia o formación específica o los centros especiales de empleo). Pese a ello, algunas normativas autonómicas, al ampliar los colectivos a los que se les puede considerar trabajadores en las EI a los efectos de concesión de ayudas y subvenciones, sí han considerado la posibilidad de contratación de personas con «disminución física, psíquica o sensorial o enfermedades mentales con posibilidades de inserción laboral» (artículo 2.2.a LEICAT), y en términos parecidos la Comunidad Valenciana (artículo 4.g. LEICV). Además, existen otros territorios que lo regulan de manera parecida a la normativa madrileña, en cuyo artículo 9.1. m DEICM indica «discapacidades físicas, psíquicas, o sensoriales con un grado de discapacidad igual o superior a un 33 por 100», como pueden ser Andalucía (artículo 5.2.e DEIAND) o Galicia (artículo 3.1.e. y 2.2.d LEIG).

3.4.2 Porcentaje de trabajadores en proceso de inserción, duración 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. Los porcentajes señalados, parece que responden a que se cuenten con un número considerable de personas en inserción que permita la viabilidad de la EI, respetando su doble configuración social y económica²⁷. Las cifras señaladas en la legislación estatal presentan distintas variaciones al estudiar las legislaciones autonómicas. Contrariamente a lo que ocurría en apartados anteriores, en este aspecto las CCAA no regulan uniformemente ni el porcentaje mínimo y máximo de trabajadores en proceso de inserción, ni el número máximo de estos. Por ello, se ha decidido realizar una tabla resumen en la cual se agrupan las distintas legislaciones de EI, y los límites de contratación que señalan. Además, se han dejado fuera de la tabla las legislaciones que no indican nada en estos aspectos (DEIIC, DEIEX, DEICLM, DEICAN).

²⁷ En palabras de ROJO TORRECILLA, E., «La regulación jurídica de las empresas de inserción», en *Aspectos jurídicos y económicos de las empresas de inserción*, ÁLVAREZ VEGA (coord.) Universidad de Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo, 2002, p. 239; «se busca un porcentaje suficientemente elevado para que la empresa pueda ser considerada verdaderamente de inserción, pero no tan elevado que haga inviable el propio proyecto empresarial. Es razonable pensar que la ineficiencia económica empresarial de la sociedad de inserción afecte y frustre su eficacia socio asistencial ya que los procesos de inserción a través de los itinerarios de inserción sociolaboral aplicados por la sociedad/empresa de inserción pretenden optimizar el desarrollo de competencias en contextos reales, y la realidad de una empresa en crisis no parece la mejor academia».

Tabla 3.
Límites legales en la contratación de personas en reinserción en las EI

Legislaciones / límites contratación	LEI (Artículo 5.c)	EICAT (Artículo 4.1.c)	DEICM (Artículo 5.c)	DEILR (Artículo 3.3.d)	DEIIB (Artículo 2.d)	DEIPV (Artículo 10.h)	EIG (Artículo 3.c-d.)
Porcentaje mínimo de contratos en inserción	-30% (primeros tres años) -50% (a partir del cuarto año)	30%	30%	30%	30% (empresa con más de cuatro trabajadores; en caso contrario mínimo 1 persona)	-40% (primeros tres años) - 50% (a partir del cuarto año)	30%
Porcentaje máximo de contratos en inserción	X	0%	X	X	X	75%	X
Mínimo personas permitido	Dos	Dos	Tres	Dos	X	Dos	X
Otras legislaciones que siguen estos términos	-LEICV (Artículo 3.3) -DEICL (Artículo 4.1. a y 6.2). -REIPA (Artículo 4.3.d) -DEIAR (Artículo 4.2.d) -DEIAND (Artículo 4.g)						

Fuente: Elaboración propia

A partir del estudio comparado de los límites legales impuestos en la contratación de personas en proceso de inserción en las distintas legislaciones españolas existentes, podemos señalar las siguientes valoraciones. En primer lugar, por razón de la distribución normativa estatal en las características de las EI explicada anteriormente, todas las legislaciones tendrían que cumplir con los límites señalados por la LEI; sin embargo, sólo cinco comunidades autónomas lo realizan. En el resto, aunque parece que el mínimo del 30% sí se exige en casi todas (salvo en el País Vasco que lo incrementan a un 40%), este no se incrementa a partir del cuarto ejercicio económico de la EI al (50%), aspecto que paradójicamente sí se exige en el País Vasco. En segundo lugar, de forma novedosa, Cataluña y País Vasco sí señalan un porcentaje máximo de contratación en inserción en sus EI, aunque levemente diferente (70% en Cataluña y de un 75% en País Vasco). Por último, respecto al mínimo de personas permitido, sí que se puede apreciar una cierta homogeneidad al exigirse dos personas en Cataluña, La Rioja y País Vasco, igual que en la LEI. Aunque, tampoco es unánime ya que en la Comunidad de Madrid se exigen un mínimo de tres personas.

Por otra parte, la LEI señala que el contrato laboral, con carácter general se entiende, será por duración determinada (artículo 12.1 LEI), lo que se justifica por configurarse por ley a las EI como empresas transitorias al empleo ordinario (artículo 4 LEI)²⁸ y

²⁸ 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). En estos términos véase, ASKUNZE ELIZAGA C.: Empresas de inserción en la economía social. Herramientas para la inclusión sociolaboral, CIRIEC, 2016, núm. 29, p. 10; así como MELIÁN NAVARRO,

puede concertarse a tiempo completo o parcial (artículo 13.1 LEI). Además, en la LEI se establece un mínimo de 12 meses y un máximo de 3 años de duración del itinerario de inserción (artículo 15.4 LEI), aunque se permite una duración inferior con un mínimo de 6 meses si Servicios Sociales así lo aconseja (artículo 15.3 LEI). Estos límites, aunque se cumplen o se remite a ellos en la mayoría de las legislaciones autonómicas, en algunas otras, se establecen una duración mínima distinta. Es el caso de la Comunidad de Madrid (artículo 13 DEICM), la Comunidad Valenciana (artículo 13 b. LEICV) y la Comunidad Foral de Navarra (artículo 5 DFEICN) las cuales regulan una duración mínima del itinerario de inserción de 6 meses.

Así mismo, 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* (artículo 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» (artículo 15.2 LEI) y el derecho a percibir una compensación económica equivalente a doce días de salario por año de servicio al terminarse el contrato (artículo 15.5 LEI). Además, la contratación de una persona que esté realizando un itinerario de inserción dará derecho a una bonificación por cuotas a la Seguridad Social de 70,83 euros/mes (850 euros/año) durante toda la vigencia del contrato (artículo 16.3.b LEI), y en caso de que el trabajador en inserción sea menor de 35 años, asciende la bonificación a 137,50 €/mes (1650 €/año) durante toda la vigencia del contrato. Así mismo, el Real Decreto-Ley 1/2023²⁹ que hasta septiembre no está en vigor, contempla otra serie de bonificaciones para las personas en itinerarios de inserción (habilitados en el artículo 6.d), como por ejemplo una bonificación por la contratación indefinida de una persona que ha realizado un itinerario de inserción (en una empresa ordinaria que no sea EI), de 147 euros/mes durante un periodo máximo de 12 meses (artículo 20.2 RD 1/2023), y posteriormente de 128 euros/mes durante 4 años (artículo 20.1 RD 1/2023).

3.5 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 (artículo 3.1).

A., CAMPOS CLIMENT, V., y SANCHIS PALACIO J.R.: «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*, 2011, núm. 106, pp.150 - 172.

²⁹ Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, que entrará en vigor el 01/09/2023.

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» (artículo 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 CEPES³⁰. 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 por tanto las Comunidades Autónomas han establecido subvenciones para hacer frente al gasto de su propia contratación.

3.6 Inscripción en el Registro

Las EI se debe inscribir necesariamente en el Registro de 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 que le corresponda. En el ámbito de aplicación de las leyes autonómicas de las EI, existen dos modelos de regulación de este aspecto. Por un lado, encontramos las normas autonómicas que exigen la inscripción en el Registro de EI de la Comunidad Autónoma en la que tenga su domicilio social y desarrollen su actividad en dicho ámbito territorial (artículo 3 DEILR, artículo 2.1 LEICV y a efectos de subvenciones en Navarra artículo 2.d DFEICN). Por otro lado, estarían las normativas que exigen la inscripción de las EI que tengan centros de trabajo en sus territorios (con independencia de su sede social), regulado en DEICL (artículo 1.2), DEIPV (artículo 3), REIPA (artículo 2), DEIAR (artículo 1.3), DEIIC (artículo 3), DEIEX (artículo 1), DEIAND (artículo 1.2), DEICAN (artículo 2), LEIG (artículo 1.2.d) y DEIMUR (artículo 2). En este último caso, encontraríamos sociedades que estarían dadas de alta en varios registros autonómicos si cuentan con centros de trabajo en diferentes Comunidades Autónomas.

La efectiva inscripción en el Registro administrativo autonómico que le corresponda 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.

3.7 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

³⁰Confederación Empresarial Española de la Economía Social (en adelante CEPES): https://www.cepes.es/social/entidades_empresas_insercion

ampliación de sus estructuras productivas y de inserción (artículo 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 tipo³¹.

Más radical en este punto son algunas normativas autonómicas, 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 (artículo 5.d DEICM, artículo 3.3.h DEILR, artículo 2.h DEIIB, artículo 3.2.h LEICV, artículo 6.5 DEICL, artículo 10.k DEIPV, artículo 4.e LEIG).

3.8 Otras Características Del Régimen Legal

Por último, hemos querido dedicar este subapartado a exponer los requisitos que algunas normativas añaden en la regulación de las EI. Por ejemplo, en materia de rendición de cuentas, la LEI en su artículo 5. f indica la obligación de «presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio», aspecto que se regula de manera parecida en Aragón (artículo 5.g DEIAR), Andalucía (artículo 4.i DEIAND), Galicia (artículo 7.d LEIG), Murcia (artículo 8 DEIMUR), Navarra (artículo 3.f). Sin embargo, encontramos otras Comunidades Autónomas que a la vez que regulan el balance social anual, también exigen que el patrimonio de la EI (balances y cuentas de resultados) no se dedique a actividades distintas de su objeto social (artículo 4.1. d LEICAT, artículo 3.d DEILR, artículo 3.g DEIIB, artículo 6.4 DEICL y artículo 4.2.g DEIPV). Además, en esta materia, de manera novedosa, algunas legislaciones añaden la obligación de estar al corriente de las obligaciones fiscales (artículo 5.g DEICM y artículo 2.k DEIIB), e incluso «no tener dudas pendientes con la administración pública u organismos autónomos en el momento de solicitar la calificación» (artículo 3.2.i LEICV y artículo 4.2.h DEIPV).

A este respecto, en Cataluña añaden una característica extra en la calificación de la EI indicando como requisito «no haber amortizado ningún puesto de trabajo por despido improcedente durante el año anterior a la solicitud de calificación» (artículo 4.1.g LEICAT), aspecto que se imita en otras legislaciones posteriores (artículo 3.1 DEIIB y artículo 4.2.i DEIPV).

Finalmente, algunas normativas al concretar el régimen legal de las EI añaden la obligación de realizar una auditoría anual y/o un informe contable, como es el caso de Madrid (artículo 21.b y 11.b.a DEICM), País Vasco para las empresas con una

³¹ Nos encontramos, por tanto, ante una novedosa manifestación híbrida en nuestro sistema jurídico, «con nuevos empresarios que tienen cuerpo (forma) de sociedad y alma (fin) de asociación, (...) cuya obtención de beneficios o es inexistente o está muy limitada» y por tanto no cabría libertad en su reparto; véase PANIAGUA ZURERA, M., Las empresas de inserción sociolaboral y las cláusulas sociales en la contratación pública: dos instrumentos necesarios para la innovación social hacia el desarrollo, REVESCO, 2013, núm. 112, p. 190.

facturación mayor a seiscientos mil euros o plantilla superior a cincuenta personas (artículo 10.m DEIPV) y Andalucía (artículo 4.1.i DEIAND).

4. 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.

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).

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VEGA, M.I.: «Las Empresas de Inserción Social como nueva forma de organización empresarial. Especial referencia a su régimen jurídico» *CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 1999, núm. 31, pp. 47-84.
- ARCE, O.: *La crisis del Covid - 19 y su impacto sobre las condiciones económicas de las generaciones jóvenes*, Informe del Banco de España, 2021, disponible: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/arce260421.pdf>
- AGUILERA IZQUIERDO, R.: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- ARETXABALA M.E. y CARO A.: «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*, 2013, núm.10, pp. 149-188.
- ASKUNZE ELIZAGA C.: «Empresas de inserción en la economía social. Herramientas para la inclusión sociolaboral», *CIRIEC*, 2016, núm. 29, pp. 1-32
- CANO LÓPEZ, A.: «En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (rectius: sociedad) de inserción». *CIRIEC- España, Revista Jurídica*, 2011, núm. 22, pp.1- 32.
- FAEDEI: Guía de contratos reservados para Empresas de Inserción: de la teoría a la práctica, 2019, disponible en: <http://www.feclei.org/contenido/DocsEventos/1.%20Gu%C3%ADa%20contratos%20reservados.pdf>
- FAEDEI: Estudio, análisis y propuestas sobre los contratos reservados a empresas de inserción en España, FAEDEI, 2020, disponible en: <https://faedei.org/wp-content/uploads/2021/11/Estudio-Contratos-Reservados-WEB.pdf>
- FAEDEI y AERESS.: *El acompañamiento en las empresas de inserción*, Madrid, FAEDEI y AERESS.
- FAEDEI., *Informe anual de Empresas de Inserción*, 2020, disponible: <https://faedei.org/wp-content/uploads/2021/11/infograf%C3%ADa-memoria-2020.pdf>
- FAEDEI, *Informe anual de Empresas de Inserción*, 2021, facilitado como documento pdf por la Faedei.
- FAJARDO GARCÍA, G.: «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 (coord.), Valencia, 2013, pp. 7-16.
- GARCÍA CALAVIA M.A.: «Las empresas de inserción en España en 2019», *CIRIEC- España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 2020, núm. 36, pp.131- 152.
- GARCÍA MAYNAR, A. y ESTEVE ARNAL, M.: «Las Empresas de Inserción en España: normativa y características», *Revista CIRIEC-España*, 2007, núm 59, p. 165. pp. 153- 180.
- GARCÍA MAYNAR, A.: «El momento actual de las Empresas de Inserción, un momento histórico», *Revista CIRIEC-España*, 2007, núm. 59, pp. 7-32.
- GARRIDO PÉREZ, E.: «Empresas de inserción: cuestiones competenciales estado/comunidades autónomas», *Temas laborales*, 2009, pp. 265-293.
- LÓPEZ-ARANGUREN, M.: *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2002.

- MARCUELLO SERVÓS, CH.: «Empresas de inserción: respuesta ciudadana contra la exclusión social», *Rev. Economía Social*, 2007, núm. 44, pp. 36-41.
- MELIÁN NAVARRO, A., CAMPOS CLIMENT, V., y SANCHIS PALACIO J.R.: «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*, 2011, núm. 106, pp.150 – 172.
- MELIÁN NAVARRO, A. y CAMPOS CLIMENT, V.: «Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis», *REVESCO - Revista de Estudios Cooperativos*, 2010, pp. 43-67.
- MONTIEL VARGAS, A., «Incidencia de la legislación para la prestación de servicios sociales por las empresas de inserción en España» en *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*, AGUILAR RUBIO, M (dir.), Madrid, 2022, pp. 257-278.
- MONTIEL VARGAS, A., “Las empresas de inserción. Un análisis de su régimen legal y del sector en la era postcovid”, *Nuevas dinámicas mundiales en la era post-Covid; desafíos para la economía pública, social y cooperativa*, 33º Congreso Internacional del CIRIEC, Generalidad Valenciana, 2022.
- PANIAGUA ZURERA, M., Las empresas de inserción en la Ley estatal 44/2007, de 13 de diciembre, reguladora de las empresas de inserción, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, 49, 2008, núm. 49, p. 9-59.
- PANIAGUA ZURERA, M., *Las empresas de la economía social. Más allá del comentario a la Ley 5/2011, de economía social*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- PANIAGUA ZURERA, M.: «Las empresas de inserción sociolaboral y las cláusulas sociales en la contratación pública: dos instrumentos necesarios para la innovación social hacia el desarrollo», *REVESCO*, 2013, núm. 112, pp. 176-212.
- QUINTAO, C.: «Empresas de inserción y empresas sociales en Europa», *CIRIEC-España*, 2007, núm. 59, pp. 33-60.
- RETOLAZA ÁVALOS, J.L., RUIZ ROQUEÑI, M., y ARAUJO DE LA MATA, A.: «Factores estratégicos de éxito de las empresas de inserción», *Revista CIRIEC-España*, 2007, núm. 59, pp. 61-89.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ A.: «Cooperativa – Centro Especial de empleo como forma jurídica de empresa para la inserción laboral. Análisis de un caso», *CIRIEC-España*, 2020, núm. 36, pp. 93-130.
- RUESGA, S.M. y VIÑAS, A.: «La reforma laboral de 2022 en perspectiva económica», *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 2022, Vol. 3, Nº. 1, págs. 153-179. DOI: <https://doi.org/10.20318/labos.2022.6850>
- ROJO TORRECILLA, E.: «La regulación jurídica de las empresas de inserción», en *Aspectos jurídicos y económicos de las empresas de inserción*, ÁLVAREZ VEGA (coord.) Universidad de Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo, 2002, pp. 235-269.
- SALINAS TOMÁS, M.F.: Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 2022, vol. 141, pp. 1-23.
- SEVILLANO MONJE, V.: «Las empresas de inserción como salida laboral para las personas en riesgo de exclusión social», *Cuestiones Pedagógicas*, 2018, núm. 26, pp. 131-144.