

HAGEN HENRÿ
CARLOS VARGAS VASSEROT
(Coordinadores)

UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL
DEL DERECHO COOPERATIVO
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA
LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA

AGUILAR RUBIO, MARINA
ALCALDE SILVA, JAIME
ARNÁEZ ARCE, VEGA M.^a
ATXABA RADA, ALBERTO
COLÓN MORALES, RUBÉN
DE SOUZA, LEONARDO R.
DOUVITSA, IFIGENIA
FERNÁNDEZ ANDREANI, PATRICIA
FERNÁNDEZ QUINTAS, GRACIELA
FICI, ANTONIO
GADEA SOLER, ENRIQUE
GARCÍA MÜLLER, ALBERTO
HENRÿ, HAGEN
HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL
HERNÁNDEZ CÁCERES, DANIEL
HIEZ, DAVID

KUMAR PADMANABHAN, SANTOSH
KURIMOTO, AKIRA
MACIAS RUANO, ANTONIO JOSÉ
MEIRA, DEOLINDA
MIRANDA, JOSÉ EDUARDO
MONTIEL VARGAS, ANA
NARANJO MENA, CARLOS
RAICHAKOWSKI GONZÁLEZ, HERNANDO E.
REYES LAVEGA, SERGIO
RODRÍGUEZ MUSA, ORESTES
SÁNCHEZ BOZA, ROXANA
SANTANA FÉLIX, JUAN ENRIQUE
SARMIENTO REYES, ANTONIO JOSÉ
TADJUDJE, WILLY
TORRES MORALES, CARLOS
VARGAS VASSEROT, CARLOS

**UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL
DEL DERECHO COOPERATIVO
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA

HAGEN HENRÿ
CARLOS VARGAS VASSEROT
(Coordinadores)

**UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL
DEL DERECHO COOPERATIVO
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**
LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA

AGUILAR RUBIO, MARINA
ALCALDE SILVA, JAIME
ARNÁEZ ARCE, VEGA M.^a
ATXABA RADA, ALBERTO
COLÓN MORALES, RUBÉN
DE SOUZA, LEONARDO R.
DOUVITSA, IFIGENIA
FERNÁNDEZ ANDREANI, PATRICIA
FERNÁNDEZ QUINTAS, GRACIELA
FICI, ANTONIO
GADEA SOLER, ENRIQUE
GARCÍA MÜLLER, ALBERTO
HENRÿ, HAGEN
HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL
HERNÁNDEZ CÁCERES, DANIEL
HIEZ, DAVID

KUMAR PADMANABHAN, SANTOSH
KURIMOTO, AKIRA
MACIAS RUANO, ANTONIO JOSÉ
MEIRA, DEOLINDA
MIRANDA, JOSÉ EDUARDO
MONTIEL VARGAS, ANA
NARANJO MENA, CARLOS
RAICHAKOWSKI GONZÁLEZ, HERNANDO E.
REYES LAVEGA, SERGIO
RODRÍGUEZ MUSA, ORESTES
SÁNCHEZ BOZA, ROXANA
SANTANA FÉLIX, JUAN ENRIQUE
SARMIENTO REYES, ANTONIO JOSÉ
TADJUDJE, WILLY
TORRES MORALES, CARLOS
VARGAS VASSEROT, CARLOS

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

Esta publicación es parte del proyecto I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ titulado "Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal y propuestas para su regulación"; y del PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027.

Programa: 54.A del Grupo de Investigación SEJ-200 de la Junta de Andalucía ("Derecho Público y Privado de la Economía Social y de la Innovación Tecnológica") y del Centro de Investigación en Derecho de la Economía Social y de la Empresa Cooperativas (CIDES) de la Universidad de Almería (España).

Ayuda PID2020-119473GB-I00 financiada por



PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027. Programa: 54.A



© Copyright by
Los autores
Madrid

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1170-712-1
Depósito Legal: M-33319-2023

ISBN electrónico: 978-84-1170-783-1

Preimpresión por:
Besing Servicios Gráficos S.L.
e-mail: besingsg@gmail.com



Índice

Prólogo	1
Foreword	5
Semblanza académica y profesional del Profesor Dante Cracogna	7
Professor Dante Cracogna's personal and professional curriculum vitae ...	11

Bloque I

Parte general

Capítulo 1. Quel droit coopératif? Un assemblage d'idees, reques d'ailleurs.....	17
Hagen Henry	
Capítulo 2. La renovación democrática y el límite del mandato.....	37
Carlos Torres Morales	
Capítulo 3. Consideraciones para la regulación de un tipo societario moderno de sociedad cooperativa: los valores y principios cooperativos como límite del principio de la autonomía de la voluntad de los socios	53
Enrique Gadea Soler	

Capítulo 4. La realización de valores de uso como elemento identitario del modelo empresarial cooperativo	75
Rubén Colón Morales	
Capítulo 5. The distinction between cooperative surplus and corporate profit as an evidence of the non-profit purpose of cooperatives.....	95
Deolinda Meira	
Capítulo 6. Enseñanzas del maestro Cracogna y sus efectos inspiradores	111
Juan Enrique Santana Félix	
Capítulo 7. Sociedad posmoderna y crisis de valor: la utopía axiológica del cooperativismo como fuente de inspiración para la (re) construcción del <i>fraternae et socialis hominis</i>	121
José Eduardo de Miranda	
Capítulo 8. La función social como principal justificación de un régimen fiscal adecuado para las cooperativas.....	137
Marina Aguilar Rubio	
Capítulo 9. La naturaleza jurídica de la cooperativa	155
Orestes Rodríguez Musa / Orisel Hernández Aguilar	
Capítulo 10. Adopción y evolución del principio de interés por la comunidad en el seno de la alianza cooperativa internacional	171
Daniel Hernández Cáceres	

**Capítulo 11. Los enredos jurídicos del derecho cooperativo
y el derecho de la economía social y solidaria..... 199**

Willy Tadjudje

**Capítulo 12. La autoayuda y la ayuda mutua, un doble valor
cooperativo 209**

Antonio José Macías Ruano

Bloque II

Derecho comparado e internacional

**Capítulo 13. La empresa social en la legislación y en las políticas
de la UE 231**

Antonio Fici

**Capítulo 14. Asian co-operative laws from developmental
state and norm localization perspectives..... 257**

Akira Kurimoto

**Capítulo 15. La legislación cooperativa enfocada en abordar
los retos globales en torno a la Agenda 2030
de las Naciones Unidas (ODS) 273**

Graciela Fernández Quintas

**Capítulo 16. Una mirada comparada a las instituciones públicas
para el desarrollo cooperativo en Hispanoamérica 289**

Jaime Alcalde Silva

**Capítulo 17. La realización de cooperativas transfronterizas
en el Mercosur: el siguiente paso en un legado..... 317**

Leonardo Rafael de Souza

Capítulo 18. El impuesto sobre la renta y las cooperativas: observaciones preliminares sobre el regimen fiscal de 50 países.....	335
Ifigeneia Douvitsa / Hagen Henry	
Capítulo 19. Aproximaciones al derecho cooperativo comparado: un enfoque empirico del séptimo principio cooperativo y su presencia en la legislación latinoamericana	357
Carlos Naranjo Mena	
Capítulo 20. Cooperatives & public international law: causes and consequences.....	379
Santosh Kumar Padmanabhan	
 Bloque III <i>Parte especial</i> 	
Capítulo 21. Las empresas sociales con forma mercantil como parte de la economía social. Propuestas de regulación en España y análisis crítico del anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social	395
Carlos Vargas Vasserot	
Capítulo 22. Los clubes de barrio como entidades de economía social y solidaria.....	423
Alberto García Muller	
Capítulo 23. Quel modèle de cooperatives comme support des plateformes cooperatives?	441
David Hiez	

Capítulo 24. El régimen disciplinario en las cooperativas en relacion con el procedimiento sancionatorio	459
Ligia Roxana Sánchez Boza	
Capítulo 25. Las cooperativas, los sindicatos y la negociacion colectiva en Uruguay	479
Sergio Reyes Lavega	
Capítulo 26. Las cooperativas sociales de servicios para trabajadores y la necesidad de un marco legal adecuado para su funcionamiento	495
Antonio José Sarmiento Reyes	
Capítulo 27. Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social.....	509
Vega María Arnáez Arce / Alberto Atxabal Rada	
Capítulo 28. Las cooperativas de múltiples partes asociadas con finalidad social y las cooperativas multiactivas. Expresiones de un nuevo y viejo cooperativismo en Argentina	531
Patricia A. Fernández Andreani	
Capítulo 29. Las políticas públicas para las cooperativas en el Paraguay.....	551
Hernando Esteban Raichakowski González	
Capítulo 30. Análisis legal de la figura de las empresas de inserción en España	569
Ana Montiel Vargas	
Listado de publicaciones del Profesor Dante Cracogna ordenadas por materias	591
Índice General	615

CAPÍTULO 30

Análisis legal de la figura de las empresas de inserción en España¹

ANA MONTIEL VARGAS

*Contratada Predoctoral Derecho Mercantil
Universidad de Almería*

Sumario: 1. Introducción al concepto de empresa de inserción. 2. Antecedentes y legislación autonómica sobre empresas de inserción anterior a la Ley 44/2007. 3. Promulgación de la Ley 44/2007. 3.1. La compleja convivencia entre las competencias normativas estatales y autonómicas sobre las empresas de inserción: contenidos y efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2012. 4. Consideraciones finales: la legislación sobre empresas de inserción en la actualidad. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE EMPRESA DE INSERCIÓN

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 legalmente está rodeada de numerosos interrogantes. Las EI, son entidades dedicadas a la inserción socio-laboral de personas en

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 que dirige el profesor Carlos Vargas Vasserot.

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 (Ruesga & Viñas, 2022: 166)². Algunas de estas situaciones, tres años 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)³; 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.

Ante esta situación de incertidumbre económica, y de aumento de la pobreza en España, las EI se han consolidado como una herramienta de éxito en la inserción social. 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 inserción (Faedei, 2021:10)⁴ como los económicos (Faedei, 2021:10)⁵ permiten calificar de eficientes y eficaces a las EI entre los más vulnerables.

Las EI, aunque son un recurso desconocido para muchas personas, cumplen con una función social imprescindible con la formación, orientación profesional e inserción socio laboral de las personas en riesgo de exclusión social. Recordemos, que según la Constitución española todas las personas tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo (art. 35 CE), y los poderes

² Entre ellos el aumento del paro, desde diciembre de 2019 se vuelve ascendente (por primera vez desde 2013), incrementando en poco menos de un año 2,48 %, presentado datos en el penúltimo trimestre de 2020 de un 16,26% (INE); así como 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.

³ A primera vista, el dato de la tasa de paro presenta una 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.

⁴ “De las 1.127 personas trabajadoras en inserción (PTI) que ha finalizado sus itinerarios personalizados en 2021, (...) el 67,17% (757) han conseguido incorporarse al mercado laboral normalizado”.

⁵ “En cuanto a su retorno económico, en el año 2021, la contratación por parte de las EI de un total de 1.799 PTI, que anteriormente recibían Renta Mínima de Inserción, supuso un ahorro total de 10.570.132,44€ para las administraciones públicas. Las EI también retornaron un total de 8.412.509,69 € a las administraciones públicas vía impuestos”.

públicos tienen así mismo la obligación de realizar una política orientada al pleno empleo y de fomentar la formación y readaptación profesional. Por tanto, es 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. Así, se puede afirmar que el empleo es la mejor solución y de mayor protección frente a la exclusión social, ya 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, 2009:25)⁶.

Los poderes públicos tienen la obligación de luchar contra la pobreza y la exclusión social en sus territorios. Desde los organismos internacionales⁷, la Unión Europea⁸ y/o España⁹, son numerosos los documentos que destacan esta preocupación común por el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la exclusión social desde los años 90 hasta nuestros días. Sin embargo, pese a las constantes declaraciones institucionales, la exclusión social sigue siendo un problema lejos de resolverse.

Ante todos estos retos, comienzan a tomar una importancia inusitada las empresas de integración social-laboral, conocidas en Europa como *Work*

⁶ Quién además destaca el riesgo de que los programas de asistencia social condenen a los beneficiarios a la pobreza o a depender indefinidamente de ellos.

⁷ Desde la ONU la lucha contra la pobreza y la desigualdad ha estado presente desde el 1972 con la *Conferencia sobre el Medio Humano*, celebrada en Estocolmo. Desde entonces se han repetido numerosas *Cumbres Mundiales* con la exclusión social y la pobreza como preocupación principal (1992, 1995, 2000, 2002). En estas se crearon ocho ODM que fueron el germen tras numerosas revisiones de los 17 ODS que se originaron en la *Cumbre de Río* (2012) y se aprobaron definitivamente en la *Cumbre de Nueva York* (2015). Véase las páginas oficiales ONU <https://www.un.org/es/conferences/environment> y/o <https://www.un.org/es/conferences/social-development/geneva2000> para más contenido.

⁸ En Europa ambos temas han estado presentes casi desde sus inicios con la creación del CESE en 1957. En 1999 con la promulgación del Tratado de Ámsterdam, quedó reforzada y sirvió de impulso para crear al año siguiente el *Comité de Protección Social en la Unión Europea*. Además, estas preocupaciones se repitieron en casi todos los Consejos Europeos, como por ejemplo el celebrado el 23 y 24 de marzo del 2000 en Lisboa en el que acordaron convertir la lucha contra la pobreza y la exclusión social en uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo. En 2008 la Comisión en su Recomendación 307, destacó el objetivo de priorizar la inclusión social y erradicación de la pobreza en sus territorios lo cual desencadenó la creación de varias estrategias en los años siguientes (2010 y 2013). En los últimos años estas iniciativas se reconvirtieron en pilares de actuación, creándose uno centrado en la protección e inclusión social. Para un mayor estudio véase <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/60/la-lucha-contra-la-pobreza-la-exclusion-social-y-la-discriminacion>.

⁹ Preocupación que también estaba presente a nivel nacional y que posteriormente desarrollaremos en el apartado del origen de las EI en España al que nos remitimos.

Integration Social Enterprise (WISE). Y entre estas, en España toman una especial relevancia las EI que han sido definidas como empresas creadas para la inserción socio laboral de personas con grandes dificultades de empleabilidad (López-Aranguren, 2002:157). Estas empresas, a parte de su actividad típica industrial, mercantil o de prestación de servicios, ofrecen 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 es poder formar a sus empleados en inserción 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.

La pretensión de este trabajo, como su título indica, es realizar un estudio del estatuto legal de las EI en España. Como reflexión previa al análisis de este, cabe destacar que se establece sobre un dudoso reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que ni ahora, ni en los 16 años de vida que cumple la Ley 44/2007, ha respondido adecuadamente a las demandas del sector. Fruto de las controversias que ello genera, consideramos oportuno analizar con detenimiento los antecedentes legales existentes al reparto que establece la normativa estatal del 2007, la posterior distribución que esta realiza que ha desencadenado una “controvertida situación” entre realidad legal y real de normativa estatal vs autonómicas.

2. ANTECEDENTES Y LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE EMPRESAS DE INSERCIÓN ANTERIOR A LA LEY 44/2007

El fin de las empresas de inserción es poder reintegrar en la sociedad a personas que por causas sociales están excluidas, usando como medio vehicular el trabajo. Esta acción social no ha de ser confundida con la labor de formación profesional u ocupacional originaria en el Sistema de Formación Profesional para el Empleo o Plan de Inserción Profesional (en adelante, Plan FIP), aunque si naciesen de la mano¹⁰. Parece ser, que los primeros indicios de EI aparecen en España a finales de los años setenta en los llamados *talleres de empleo* o *talleres ocupacionales*, que se impartían por empresas u organismos colaboradores homologados por el INEM a raíz del mencionado Plan FIP. Estos eran cursos de alfabetización o cualificación profesional que

¹⁰ El primer documento normativo donde se hablaba de inserción en el mercado laboral español fue la Orden de Bases del Plan Nacional FIP, de 7 de agosto de 1985, con la que se pretendía potenciar las acciones dirigidas a los jóvenes y parados de larga duración que no dispusieran de cualificación adecuada para acceder a un puesto de trabajo.

permitían adquirir el graduado escolar a adultos, adolescentes sin estudios, presos y drogodependientes. Para potenciar la asistencia y el cumplimiento efectivo durante varios meses, los alumnos que acudían a la formación recibían una subvención y al completarla obtenían un diploma de finalización, el cual garantizaba una compensación económica durante varios meses a la empresa que los contrataba posteriormente. Aunque las diferencias con las EI son notables (no se les contrata como asalariados, ni se realiza un itinerario de inserción), las similitudes como pueden ser los destinatarios y el objeto de inserción nos hace pensar que podemos estar ante un germen de las EI en España (López-Aranguren, 2009:15). Ejemplo de estos centros pueden ser los Traperos de Emaús¹¹ (1972), el Centro CODEF de Zaragoza¹² (1975), la Fundación Engrunes¹³ (1982), la Fundación Tomillo¹⁴ (1984) y la Fundación Deixalles¹⁵ (1986).

En los años 80 se promulgó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos¹⁶ que creaba dos figuras. Por un lado, en el artículo 41 se regulaban los *centros especiales de empleo* para “minusválidos con una capacidad que les permita realizar una actividad laboral en condiciones habituales”, desarrollados legalmente en el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre. Y, por otro lado, sigue en el artículo 41, “las personas que a consecuencia de sus minusvalías no puedan ejercer una actividad laboral en condiciones habituales,

¹¹ El *Movimiento Emaús* de origen francés (1949) fue impulsado por un cura católico que revendía objetos usados para ayudar a personas desfavorecidas. En 1972, los Traperos de Emaús iniciaron su primera recogida organizando un rastro navideño, cuyo éxito permitió la construcción de dos edificaciones donde impartieron su primer taller ocupacional. Más información: <https://www.emausnavarra.org/index.html>.

¹² Codef se creó en una iglesia de barrio reuniendo a voluntarios para formar a personas marginadas. En el año 1982 se constituyeron como asociación, y continuaron desarrollando labores de formación, alfabetización, y talleres ocupacionales. En el año 2000 crearon la fundación Adunare, con la que actualmente desarrollan la mayoría de las iniciativas de inclusión. Más información: <https://adunare.org>.

¹³ Engrunes es una fundación sin ánimo de lucro constituida en 1986 aunque históricamente su labor comienza cuatro años cuando un grupo eclesíástico empieza a dar formación a personas sin techo en gestión y aprovechamiento de residuos. Más información en: <https://engrunes.org/es/>.

¹⁴ La fundación Tomillo de origen no confesional, empieza a desarrollar su labor en barrios donde la crisis industrial provocó elevadas tasas de desempleo. Su objetivo era formar en emprendimiento y autoempleo para impulsar nuevos negocios en la zona. Más información en: <https://tomillo.org>

¹⁵ La fundación Deixalles empezó en el Seminario Balear recogiendo y tratando los residuos selectivos y ayudando a personas con dificultades. Posteriormente continuó su labor social desarrollando talleres de formación, orientación, e inserción profesional. Más información en: <https://www.deixalles.org/es/>

¹⁶ Esta legislación está derogada por la disposición derogatoria única a) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

deberán ser empleados en *centros ocupacionales para minusválidos*, desarrollados legalmente en el Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre”. De esta manera en los años ochenta encontramos tres figuras dedicadas a la integración social: los talleres ocupacionales en los que se impartía formación profesional, los centros especiales de empleo, dónde las personas minusválidas son trabajadores asalariados que aprendían un oficio para posteriormente integrarse en el mercado ordinario de trabajo y los centros ocupacionales, dónde personas con un alto grado de discapacidad desarrollaban también un oficio, sin estar contratados laboralmente aunque si cobrando algún tipo de bonificación. Lo ideal, es que, de un centro ocupacional para minusválidos, una vez que obtengan un informe favorable para ello, puedan pasar a un centro especial de empleo con el objetivo de terminar su formación y aspirar al objetivo último de acceso al mercado ordinario de trabajo cuando sea posible.

Tabla 1.
Normativa española de inserción e integración profesional en los años 80

	Talleres de empleo u ocupacionales	Centros especiales de empleo	Centros ocupacionales para minusválidos
Regulación	Orden de bases del plan nacional de formación e inserción profesional, de 7 de agosto de 1985	Real decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de los centros especiales de empleo	Real decreto 2274/1985, de 4 de diciembre, por el que se regulan los centros ocupacionales para minusválidos
Actividad	Formación profesional	Trabajador	Formación, actividades o labores
Asalariado	No	Sí	No
Personas a las que va dirigido	Jóvenes y parados de larga duración	Minusválidos que por razón de la naturaleza o de las consecuencias de sus minusvalías no puedan, provisional o definitivamente, ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales.	Minusválidos que no alcancen el porcentaje mínimo de capacidad de trabajo necesario para un centro especial de empleo podrán acceder a un centro ocupacional.

Fuente: Elaboración propia.

La integración laboral es el nexo común entre estas tres herramientas, y dejando a un lado los centros ocupacionales de minusválidos¹⁷, tanto los talleres de empleo u ocupacionales cómo los centros especiales de empleo la per-

¹⁷ Poniendo el foco en el objetivo de integración laboral, consideramos que es preciso dejar fuera de nuestro análisis a los Centros ocupacionales para minusválidos, puesto que,

siguen, aunque desarrollándola desde una perspectiva diferente. Los talleres de empleo u ocupacionales se dedican a impartir formación dirigida a colectivos de exclusión (que con los años se fueron ampliando)¹⁸, mientras que los centros especiales de empleo se ocupan del “empleo con apoyo o protegido”, aportando al trabajador con discapacidad un conjunto de herramientas necesarias para que pueda acceder a un puesto de trabajo ordinario y mantenerse en él. Siguiendo este modelo de “empleo con apoyo” de los centros especiales de empleo, aparece el germen de las empresas de inserción cambiando el binomio “empleo con apoyo - discapacidad”, por “empleo con apoyo-discapacidad social”. Y aquí, de nuevo, vuelve a adelantarse la realidad social a la legal, creando fundaciones que realizaban un seguimiento personalizado (itinerario de inserción), que permitía a la persona excluida reinsertarse en la sociedad, antes que la propia aparición siquiera del concepto legal de “discapacidad social” que se retrasó diez años más, con la “Proposición de Ley sobre las Empresas de Economía Solidaria y Alternativa de 1995” en la que nos detendremos posteriormente. Es por todo ello, esta evolución paulatina desde las primeras iniciativas de formación profesional con los primeros talleres ocupacionales mencionados, la que dio pie a buscar un modelo de enseñanza menos teórico que realmente permitiese la inserción de los colectivos marginados, poniendo el foco en la ayuda específica que necesitaban y no tanto en los títulos formativos que iban completando que en muchos de los casos los seguía dejando fuera del sistema (Marcuello et al, 2008:16).

A raíz de este movimiento social de apoyo a las personas marginadas, con iniciativas concretas que desarrollaban tareas híbridas entre la formación profesional y el apoyo personalizado, y gracias al impulso que en Europa también se estaba realizando, se sucedieron varios intentos normativos fallidos que finalmente dieron lugar a la promulgación de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, en adelante LEI. El primero de ellos, se produjo en el año 1995, con la Proposición de Ley sobre las Empresas de Economía Solidaria y Alternativa que planteaba una regulación parecida a las WISE europeas que finalmente no se tramitó por caducar la proposición tras la disolución del Congreso por el fin de la V

para que una persona de este centro complete su integración tendrá que pasar por un centro especial de empleo para alcanzar su integración.

¹⁸ Estos colectivos, a finales de los años 80, y principios de los 90 se fueron ampliando en distintas normativas, cómo por ejemplo el Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, agrupando también a mujeres (artículo 14), inmigrantes (artículo 17), marginados sociales y minorías étnicas (artículo 19).

Legislatura¹⁹. En el mismo mes en el que se propuso la anterior proposición, el partido socialista presentó una proposición no de ley, esta vez centrada exclusivamente en la regulación de las empresas de inserción, la cual fue admitida a debate en el Pleno y tras mínimas enmiendas en las que se dotaba de más protagonismo la opinión del sector, se votó favorablemente a instar al Gobierno a elaborar tal Proyecto de Ley centrado exclusivamente en la regulación de las empresas de inserción que también quedó en el olvido tras el fin de la legislatura²⁰. Posteriormente, el debate de la regulación de las empresas de inserción continuó con presencia tanto en el Parlamento, con varias preguntas orales al gobierno por los demás partidos políticos²¹, como en otros agentes sociales que demandaban una regulación específica para una figura que estaba funcionando especialmente bien en Cataluña²². Fruto de ello, el Plan Acción para el Empleo del Reino de España (1998), en el que conver-

¹⁹ La proposición de ley, 122/000120 del 11 de septiembre de 1995 fue presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per-Catalunya pretendiendo que se homologasen en España las entidades de *inserción laboral de discapacitados sociales* con sus homónimas europeas, refiriéndose a las empresas de inserción en Francia y a las cooperativas sociales en Italia. En su artículo 4 se establecían las *personas socialmente discapacitadas*, agrupando en la misma normativa tanto personas con algún grado de discapacidad (colectivo más propio en la actualidad de los centros especiales de empleo), así como a personas socialmente excluidas (actividad propia de las empresas de inserción); lo cual podría asemejarse más a la figura europea de las WISE ya comentada en los apartados anteriores de este estudio. Además, curiosamente en esta temprana proposición de ley, ya se incluían algunos de los requisitos que posteriormente se regularán por la LEI, como son los socios voluntarios (art. 5), la duración mínima de un año del itinerario de inserción (art. 8), o la obligatoriedad de inscribirse en un Registro (art. 9), entre otros.

²⁰ Nos referimos a la Proposición no de Ley relativa a la regulación de las empresas de inserción (162/000238) presentada por el Grupo Socialista el 29 de septiembre de 1995 y aprobada con varias enmiendas el 07 de noviembre de 1995. En esta proposición, motivada por la necesidad de dar un marco legal a iniciativas “que de forma embrionaria y sin reconocimiento legal han empezado a desarrollarse en nuestro país combinando la lógica empresarial con la inserción social”, ya se contaba con un listado de personas en situación de exclusión social muy parecido al posterior de la LEI (cómo son las personas procedentes de instituciones penitenciarias, personas de escasa formación profesional o académica, ex alcohólicos o ex drogadictos, o inmigrantes).

²¹ Por ejemplo, destacamos la pregunta sobre las “Actuaciones en relación con las conclusiones del año 1996 de lucha contra la exclusión y la pobreza” en la que el Grupo Socialista preguntaba por la situación de las empresas de inserción y la Secretaria General de Asuntos Sociales indicaba el gran reto en materia de empleo de cara al año 1998, van a ser las empresas de inserción.

²² Destáquese, entre otros actores sociales que demandaban una regulación para las EI, a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), los cuales entregaron al Ministro de Trabajo, el documento “Una alternativa desde el mundo local a la lucha contra el desempleo, mediante políticas activas de empleo” en el que se reconocía el papel de las entidades locales como entidades promotoras de las EI.

gían objetivos económicos y laborales, contenía en su Directriz Décima, un compromiso expreso de “Regulación de Empresas de Inserción Social para facilitar la integración sociolaboral de grupos afectados por la exclusión social, la cual se confeccionará a lo largo de 1998”. Además, esta demanda se repitió un mes más tarde, en el Debate del Estado de la Nación cuando el Congreso de los Diputados instó al Gobierno a que elaborase un Plan Integral de lucha contra la Exclusión Social²³.

Fruto de todo ello, en mayo de 1999 se produjo el segundo intento normativo fallido de regulación de las EI. El origen de esta iniciativa se encuentra en la Proposición no de Ley ante la Comisión de Política Social y Empleo Público presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) por la que se insta al Gobierno a que establezca el marco legal regulador de las empresas de inserción socio-laboral²⁴. Tras su aprobación, se elaboraron distintos borradores que dieron lugar al Anteproyecto de Ley de 23 de junio de 1999 sobre *Medidas para la Inserción Socio-laboral*, que finalmente no se tramitó de nuevo por coincidir con el tramo final de la legislatura. Pese a ello, si que se incluyó en los presupuestos generales del 2000 alguna medida legal específica como por ejemplo la bonificación de la Seguridad Social de las personas en inserción²⁵. Normativa en la que por primera vez, en su artículo 28 se recogían expresamente los colectivos que podían ser considerados en exclusión social: perceptores de rentas mínimas, o aquellos que no puedan acceder a ella por falta de periodo de residencia o empadronamiento, jóvenes 18-30 años que provengan de instituciones de protección de menores, personas con problemas de drogadicción o alcoholismo, así como presos y ex reclusos que cumpliesen ciertos requisitos. Aspecto que fue criticado por el Consejo Económico y Social en el Dictamen 13/1999, sobre el anteproyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de

²³ Propuesta de Resolución que fue finalmente Aprobada (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-287 de 27/05/1998, p. 56).

²⁴ Insistían en la importancia de crear un marco legal, laboral y fiscal que fuese en línea con las propuestas que se estaban realizando en la Unión Europea. Además, señalaban que el Proyecto de Ley tendría que contener: un marco definidor de requisitos para las EI, determinación de los colectivos de exclusión y procedimiento de acceso, marco laboral de los trabajadores (ante lo que Izquierda Unida se oponía pero finalmente se aprueba), reducciones en costes laborales, tratamiento fiscal favorable y formas de cooperación entre el sector público y privado. Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de 3 de junio de 1998, Serie D, número 291 y la Resolución de Aprobado con modificaciones en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Núm. 500 de 24/06/1998 Pág.: 14412 - Comisión de Política Social y Empleo.

²⁵ La Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, introducía una línea de bonificaciones a la Seguridad Social para “empresas y las entidades sin ánimo de lucro que contraten indefinida o temporalmente trabajadores desempleados en situación de exclusión social”.

orden social, aprobado en la sesión ordinaria del Pleno de 29 de septiembre de 1999), al considerar que “la introducción de un programa nuevo para personas en situación de exclusión social, debería formularse en el marco de la futura Ley de Inserción Sociolaboral, al objeto de ofrecer una consideración global de la problemática del empleo de este colectivo”.

Un año más tarde, ya en la VII Legislatura se produjo un tercer intento normativo con la Proposición de ley 122/000071 de Regulación de las Empresas de Inserción, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) el 1 de septiembre del 2000, que aunque también fue rechazado, por la votación en contra del Partido Popular que volvía a pedir prudencia y proponía una Mesa de Negociación con el sector, presentaba un articulado muy parecido al que posteriormente contendría la normativa de 2007²⁶. Y de nuevo, aunque se rechazase el debate seguía estando presente introduciendo casi un año más tarde por el Real Decreto-ley 5/2001, de 2 marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, una tipología de contrato *ex novo*, el contrato de inserción. Lo cual, parece dar a entrever que efectivamente la regulación de las EI estaba sobre la mesa ya que sería inconsecuente “regular la existencia de un *contrato de inserción*, sin que, legalmente, en un corto plazo, existiesen las empresas de inserción” (Pérez, 2000:34). Esta regulación, meses más tarde se completó con la aprobación de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, en cuya disposición adicional novena se establecía una primera definición legal de las EI (Calvo, 2005:96)²⁷. Por último, se produjo un cuarto intento normativo, de nuevo por el Grupo Parlamentario

²⁶ En esta propuesta se establecía un concepto de EI parecido al de la futura legislación: “tendrá la consideración de Empresa de Inserción aquella que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica lícita de producción de bienes o prestación de servicios, y cuyo objeto social tenga como fin primordial la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social” (artículo 3). Así como unos requisitos algo menos restrictivos pero también parecidos en cierta medida, como eran la exigencia de un itinerario de inserción, la obligatoriedad de estar participada en un 40% por una entidad promotora, o de mantener un 51% trabajadores en proceso de inserción (teniendo un mínimo absoluto de de 3 personas), vincular balance y cuenta de resultados a su objeto social, permitir exclusivamente un reparto del 40% de los beneficios y estar inscritas registro correspondiente (artículo 4).

²⁷ En esta definición se contienen algunas características concretas que tenían que tener las EI de las distintas CCAA para poder recibir ayudas y subvenciones: “Se considerarán empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social, cualquiera que sea su forma jurídica y actividad económica, aquéllas que dediquen habitualmente no menos del 30% de sus puestos de trabajo al empleo de personas que estén en alguno de los supuestos a los que se refiere el párrafo anterior, para formarles y adiestrarles en el ejercicio normalizado de una actividad laboral; tendrán como fin primordial de su objeto social la plena integración laboral y el acceso al empleo ordinario de las indicadas personas”.

Catalán (Convergència i Unió) el cual el 23 de abril de 2004 presentó de nuevo la Proposición de Ley de Regulación de las Empresas de Inserción, con un contenido idéntico a la anterior que exclusivamente variaba el mínimo de trabajadores en inserción rebajándolo a un 30% (artículo 4.c) que caducó al finalizar la legislatura sin debatirse.

Ante el fracaso de la regulación de las EI a nivel estatal, algunas CCAA fueron pioneras promulgando leyes reguladoras en las que identificaban prestaciones, requisitos y formalidades que estas empresas tenían que reunir en sus territorios. Las primeras CCAA que regulaban aspectos de inserción social exclusivamente contenían ayudas de las que se podían beneficiar empresas dedicadas a garantizar la inserción social de forma individualizada. En estos términos, se promulgó la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha²⁸ y el 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 social²⁹.

No obstante, en realidad, la primera legislación sustantiva de las empresas de inserción fue el actualmente derogado 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 (Álvarez, 2017:198)³⁰. Al que siguió dos años más tarde Cataluña con la promulgación de Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaborales en Cataluña. Parece ser, que esta temprana regulación se debe a los flujos migratorios que se produjeron en ambos territorios a finales de los años noventa, siendo el País Vasco y Cataluña los lugares de España en los que más nacionalidades diferentes convivían (ARETXABALA & CARO, 2013:15). Lo curioso, es que el papel dominante que empezaron ejerciendo ambas comu-

²⁸ En cuyo Título II se regulaba la situación de exclusión de sus ciudadanos a través de la creación del Plan Regional de Integración Social y en concreto, establecía en su artículo 47, punto c), el apoyo económico a empresas de inserción que faciliten esa incorporación al mercado laboral.

²⁹ El Decreto Foral regulaba en su artículo 7 las ayudas económicas que las empresas dedicadas a la inserción podían adquirir para subvencionar puestos de trabajo, actividades complementarias de promoción y contratación de personal de apoyo o la realización de actividades formativas (artículos 9 y ss.).

³⁰ A pesar de que esta normativa esté actualmente derogada, las premisas o instituciones que contenían están aún vigentes, véase por ejemplo la figura de la entidad promotora como un ente de carácter no lucrativo especializado en el empleo y la inclusión social (artículo 5), su objetivo primordial de mejorar a la empleabilidad y el logro de inserción sociolaboral de personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social (artículo 3.2 c), el itinerario personalizado de inserción (artículo 3.2 e), el acompañamiento social, técnico y formativo del sujeto a reinsertar (artículo 3.2 e), entre otros ejemplos.

nidades autónomas lo han mantenido a lo largo de los años, e incluso en la actualidad donde entre los dos acumulan el 42,57 % de todas las EI (Montiel, 2022:257-278). Fruto de ello, algunos académicos afirman que ambas legislaciones crearon un modelo que se fue repitiendo posteriormente en otras comunidades autónomas, así como, en ciertos aspectos por la normativa estatal (Melián & Campos, 2010:46; Aguilera, 2009:27 y Salinas, 2022:11).

A estas, les siguieron entre los años 2000 a 2003 las legislaciones de cuatro comunidades autónomas, que fueron: las Islas Canarias (Decreto 32/2003, de 10 de marzo, por el que se regula la inserción sociolaboral en empresas de inserción y la Orden 1352/2004, de 13 de septiembre de 2004, por la que se desarrolla el Decreto 32/2003); la 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 y la 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) y el 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) y las 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).

Posteriormente, hay un parón legislativo de casi tres años, que se retoma a principios de 2006 con las regulaciones de las comunidades autónomas de: 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); la Comunidad 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); la 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) y 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).

Tabla 2.
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.

3. PROMULGACIÓN DE LA LEY 44/2007

Ante la dispersión normativa (García & Esteve, 2007:157; Garrido, 2009: 274) que se estaba generando por los distintos intentos fallidos desde los años noventa de promulgar un marco normativo estatal de las EI, y el incremento en el número de comunidades autónomas que promulgaban una normativa autonómica en la materia, la idea de aprobar una ley estatal que armonizase la situación en los distintos territorios se hacía cada vez más necesaria (Sevillano, 2018:131- 144)³¹.

Esta demanda tuvo un primer reflejo en el Programa Nacional de Reformas de España de 13 de octubre de 2005, en cuyo eje sexto se recogía como medida para favorecer la integración laboral de colectivos en riesgo de exclusión social la “promoción de la regulación legal de las EI”. Posteriormente, se repitió en la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, que en su disposición adicional 5^a 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 (García, 2007:7-32). Lo cual se llevó a cabo con la aprobación del Proyecto de Ley de la Regulación de EI del 29 de junio de 2007, cuya tramitación parlamentaria se realizó de forma urgente plasmándose definitivamente el texto legal publicado el 13 de diciembre de 2007, la Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que ya hemos indicado que citamos como LEI (Salinas, 2022:8).

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*.

3.1. LA COMPLEJA CONVIVENCIA ENTRE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS SOBRE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN: CONTENIDOS Y EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 228/2012

En el preámbulo de la LEI se indica que los principios que la inspiran se fundamentan en el artículo 9.2 CE en el que se ordena a los poderes públicos “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económi-

³¹ La dispersión normativa existente, en la práctica resultó ser inoperativa, téngase en cuenta que una EI que operase en varias CCAA con legislaciones desarrolladas tendría que cumplir a la vez distintos requisitos y obligaciones frente a los mismos procesos de inserción en estructuras empresariales idénticas, aunque con localización geográfica distinta.

ca, cultural y social de nuestro país”, cláusula constitucional de España como Estado social y democrático (artículo 1.1 CE) (Paniagua, 2008:12). Además, añade 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. La LEI, se promulgó en el marco de la competencia normativa exclusiva en materia de *legislación laboral* que se le atribuye al Estado según nuestra Carta Magna (art. 149.1.7º CE) (Garrido, 2009:271; Aguilera, 2009:33) 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 148.1.20º CE. Por tanto, la regulación legal de las EI 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 (Cámara, 2007:621).

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 “FP 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. 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 CCAA salvo la mera ejecución”. Por su parte, la STC 18/1982, determina que los aspectos en los que se aborda legislación laboral 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 CCAA.

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 ya que la normativa vasca imponía mayores requisitos en la contratación de los toxicómanos en reinserción que los planteados a nivel estatal, eran “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, 1994).

Pero en esta materia, sin duda, la sentencia de referencia es la STC 228/2012, dictada a partir del recurso de inconstitucionalidad n° 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 concreto, se argumentaba que meses antes de que se publicase la legislación estatal (13 de diciembre), se promulgó sin oposición alguna por parte del estado la normativa autonómica “ni hizo uso de la facultad prevista en el artículo 33.2 LOTC, ni interpuso recurso de inconstitucional frente a ella”. Además, incluían una relación de preceptos de la LEI que el TC tenía que declarar inconstitucionales e inaplicables en la Comunidad Valenciana³².

Como contestación a las pretensiones de la *Generalitat Valenciana* el Abogado del Estado solicitó la desestimación total del recurso de inconstitucionalidad, utilizando una serie de argumentos entre los que 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”. Pues bien, el Abogado del Estado consideraba preciso recordar que nada procedería decir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley estatal usando como base una autonómica.
2. Respecto a la LEI “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 valenciana (...), sino por haberse invadido competencias autonómicas sobre servicios sociales”.

Además, el Abogado del Estado realizaba un examen de los preceptos señalados, indicando y argumentando uno por uno la falta del exceso competencial denunciado. El TC 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. La argumentación del TC se fundamentó en tres ideas principales que pasamos a exponer:

³² En concreto los artículos: 1.1. Objeto y fines de la Ley, 2.1. Trabajadores de las empresas de inserción, 3. Itinerarios de inserción laboral, 4. Concepto de empresa de inserción, 5. Requisitos, 6. Entidades promotoras, 7. Calificación, 8. Pérdida de la calificación de empresa de inserción, 9.3 Registros e información sujeta a constancia registral, 10. Actuaciones administrativas y la Disposición adicional quinta de informes de los servicios sociales públicos.

1. Las EI 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 materia 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”.
2. A las CCAA 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 y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución.
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.

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 CCAA en la materia. Aunque, fruto de la diversidad de perspectivas que pueden tener cabida en esta materia, en la STC una de las Magistradas emitió un voto particular opuesto a favor de las peticiones de la Comunidad Autónoma Valenciana³³.

4. CONSIDERACIONES FINALES: LA LEGISLACIÓN SOBRE EMPRESAS DE INSERCIÓN EN LA ACTUALIDAD

Las consecuencias de la promulgación de la LEI y, en concreto, de esta decisión jurisprudencial que aborda las competencias en la materia, son

³³ La Magistrada Dña. Adela Asusa Batarrita formuló voto particular donde declaraba que las EI nacen para resolver una cuestión social a través del empleo, con lo cual la intervención del Estado no se fundamentaba en la 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, indicaba que “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”. Por último, argumentaba que la STC incurre en una incongruencia *extra petita* al restringir aún más las competencias de las CCAA.

enormemente importantes legislativamente hablando, ya que significa que la normativa de las CCAA sobre las EI 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. Ante esto, algunas CCAA mantuvieron las normativas anteriores a la LEI, aunque en ciertos casos contengan preceptos contrarios a las exigencias de la LEI (Cataluña, la Comunidad de Madrid, la Rioja, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Castilla y León), otras han promulgado 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, Cantabria) y otras han dictado nuevas normas que deroga las anteriores sobre la materia (siendo ejemplos de ello el País Vasco, Aragón, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra).

Tabla 3.
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.

Pais 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 cualificación 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 cualificación 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 cualificación 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 cualificación 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 cualificación 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 cualificación, registro y ayudas de las empresas de inserción sociolaboral de Navarra.

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, Valencia³⁴ o

³⁴ Aunque desde LABORA, el Servicio Público de Empleo de la Comunidad Valenciana nos indican que en caso de que exista contradicción entre la normativa autonómica y la estatal, prevalece lo que disponga la estatal (la LEI). 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 cualificación de las EI en Valencia son los de su normativa autonómica. Si se acude a la

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 EI³⁵. 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 utilizando³⁶. A partir de todo lo expuesto, creemos que la inseguridad jurídica que rodea el estatuto legal de las EI es la consecuencia directa de que el número de EI no termine de ser considerable en comparación con otros tipos de empresas, y por tanto un aspecto pendiente a mejorar por el legislador español para apostar por las empresas de inserción como herramienta de reinserción social en nuestra sociedad.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez de Eulate Bada, L. (2017). Empresas de inserción vascas: una herramienta eficaz y eficiente para la inclusión sociolaboral. *Abendua*, 189-201.
- Aguilera Izquierdo, R. (2019). *El régimen jurídico de las empresas de inserción*. Aranzadi.
- Aretxabala M.E., & 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.

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).

³⁵ 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.

³⁶ Por ejemplo, en la normativa del País Vasco se establece una ratio máxima 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.

- Calvo Vérguez, J. (2005). En torno al régimen jurídico de las Empresas de Inserción Social: Cuestiones conflictivas. *GEZKI*, 85-118.
- Cámara Botía, A. (1994). Inconstitucionalidad de las normas autonómicas creadoras de casusas de extinción del contrato de trabajo. Comentario a la STC 360/1993, de 3 de diciembre. En A. Olea y M. Melgar (Eds.), *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*.
- Cámara Botía, A. (2007). Las empresas de inserción: aspectos laborales. *Revista española de derecho del trabajo*, 135, 603-622.
- FAEDEL. (2020). *Informe anual de Empresas de Inserción* [Archivo PDF]. <https://faedei.org/wp-content/uploads/2021/11/infograf%C3%ADa-memoria-2020.pdf>
- FAEDEL. (2021). *Informe anual de Empresas de Inserción* [Archivo PDF].
- García Maynar, A. & Esteve Arnal, M. (2007). Las Empresas de Inserción en España: normativa y características, *CIRIEC-España*, 59, 153-180.
- García Maynar, A. (2007). El momento actual de las Empresas de Inserción, un momento histórico, *CIRIEC-España*, 59, 7-32.
- 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*. Consejo Económico y Social.
- Marcuello Servós, C., Bellostas Pérez-Gruoso, A. & Marcuello Servós, Ch. (2008). *Informe sobre las empresas de inserción en España*. Serie Informes CIRIEC.
- 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*, 2010, pp. 43-67.
- Montiel Vargas, A. (2022). Incidencia de la legislación para la prestación de servicios sociales por las empresas de inserción en España. En M. Aguilar (Ed.), *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*, 257-278. Marcial Pons.
- Paniagua Zurera, M. (2008). 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, 9-59.
- Paniagua Zurera, M. (2011). *Las empresas de la economía social. Más allá del comentario a la Ley 5/2011, de economía social*. Marcial Pons.
- Pérez Llorca, J. (2000). La contratación de obra pública como instrumento de política social. En *CARITAS: Las Empresas de Inserción a debate*. Documentación social de CÁRITAS.
- Ruesga, S.M., & Viñas, A. (2022). La reforma laboral de 2022 en perspectiva económica. *Labos*. 3(1), 153-179.
- Salinas Tomás, M.F. (2022). Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual. *REVESCO*. 141,1-23.
- Sevillano Monje, V. (2018). Las empresas de inserción como salida laboral para las personas en riesgo de exclusión social. *Cuestiones Pedagógicas*. 26, 131-144.