



Las empresas de inserción. Análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007

Ana Montiel VargasUniversidad de Almería (España)  <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.95354>

Recibido: 01/03/2024 • Aceptado: 17/03/2024 • Publicado en línea: 19/04/2024

ES Resumen. El presente trabajo aborda el estudio del marco legal de las empresas de inserción (en adelante EI), calificación que reciben determinadas sociedades que realizando cualquier actividad económica tienen como finalidad la integración socio laboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. El artículo comienza analizando la conceptualización de las EI y su categorización como empresas de la economía social, empresas sociales, y WISEs. Posteriormente, se expondrá la distribución geográfica y en temporal de las EI que está estrechamente relacionada con la promulgación de normativas sobre estas. Este apartado nos permitirá abordar nuestro objetivo principal que, como el título indica, es desgranar el marco legal y régimen jurídico de las EI en el ordenamiento español. Para ello, primero analizaremos el marco legal de las EI, así como la discutida distribución de competencias que se realiza con la promulgación de la Ley 44/2007 de ámbito estatal (LEI). En segundo lugar, se expondrá el régimen legal de las EI, lo que nos dará pie a realizar un estudio comparado de la legislación estatal y autonómica, que se contextualizará con la posible reforma de la LEI en el marco de la anunciada Ley Integral de Impulso de la Economía Social que actualmente se plasma en un anteproyecto de 2023.

Palabras clave. WISE, empresa de inserción, inserción social, régimen legal, distribución de competencias, inserción sociolaboral, exclusión social.

Claves Econlit. A13, B55, L39, K20L.

ENG Social insertion enterprises. Analysis of their legal regimen facing a possible amendment of Act 44/2007

ENG Abstract. This paper aims to study the legal framework of insertion enterprises (from now on referred to as IEs). These companies are characterized by the performance of any economic activity whose corporate purpose is the social and labor integration of people in a situation of social exclusion as a transition to regular employment. The article begins by analyzing the IEs' conceptualization and categorization as social economy enterprises, social enterprises, and WISEs. Subsequently, the geographical and temporal distribution of IEs will be examined, which are closely related to the enactment of Spanish's IE regulations. This section will allow us to address our main objective, which is to dissect the legal framework and legal regime of the IEs in our Spanish legal system. To this end, we will first analyze the legal framework of the IEs, as well as the controversial distribution of competencies made with the enactment of the Insertion National Law (Act 44/2007). Secondly, the legal regime of the EI will be presented. This will lead us to conduct a comparative study of the varied legislative frameworks across Spain. This analysis will be contextualized within the prospective reform of Act 44/2007, as part of the forthcoming Integral Law for the Promotion of the Social Economy.

Keywords. WISE, Work Integration Social Enterprise, social insertion, legal status, jurisdictions, labor insertion, social exclusion.

Sumario. 1. Aproximación al concepto y naturaleza de las empresas de inserción y a la realidad del sector en España. 2. La Ley 44/2007 para la regulación de las empresas de inserción y la legislación autonómica sobre la materia: cuestiones de competencia y dudas de legalidad. 3. Principales aspectos del régimen legal de las empresas de inserción. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Montiel Vargas, A. (2024). Las empresas de inserción. Análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, avance en línea, 1-24, e95354. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.95354>.

1. Aproximación al concepto y naturaleza de las empresas de inserción y a la realidad del sector en España

El concepto de *empresa de inserción* (en adelante EI) no es ni mucho menos unívoco (Marcuello Servós, Bellostas Pérez-Grueso, y Marcuello Servós, 2008:11), ya que ha asumido una configuración distinta exigiendo formas societarias, requisitos o características diferentes según el ordenamiento del que se trate. Con carácter general,

podemos definir a las EI como empresas creadas para la inserción sociolaboral de personas con grandes dificultades de empleabilidad (López-Aranguren, 2002:157), pero en realidad EI es la calificación jurídico-administrativa que reciben las sociedades que son titulares de dichas empresas. La EI se caracterizan principalmente porque una gran parte de sus puestos de trabajo son ocupados por personas cuya situación de exclusión social complica o imposibilita su empleabilidad en el mercado laboral. Nos estamos refiriendo, por poner algunos ejemplos, a personas sin hábitos laborales, con carencia de relaciones sociales, que han estado o están en prisión, en procesos de rehabilitación de drogodependencia o afectados por situaciones de marginación. A estas personas se les ofrece un contrato de trabajo temporal caracterizado por un acompañamiento personalizado, que les permite obtener las herramientas socio-laborales necesarias para incorporarse posteriormente en el mercado de trabajo en una empresa ordinaria.

Piénsese, por ejemplo, en una lavandería en la cual parte de su plantilla laboral está formándose en su labor de manipulación y limpieza de las prendas de ropa y, a su vez, estas personas realizan itinerarios de inserción que faciliten su posterior contratación por una empresa convencional¹. A partir del ejemplo, podemos observar cómo se busca el éxito de la empresa desde dos perspectivas. En primer lugar, deberá de realizar la actividad económica de la empresa de forma competitiva con el resto de las empresas ordinarias, que en este caso será ofrecer unos servicios de limpieza y tratado de ropa a un precio de mercado. En segundo lugar, tendrá que prestar atención a su carácter social, permitiendo a sus trabajadores en inserción completar los itinerarios socio-laborales diseñados para ellos. El malogro de uno de los dos aspectos afectará indudablemente a la consecución del otro, al menos en el largo plazo.

Las EI están contenidas en distintas clasificaciones o fenómenos empresariales. En primer lugar, las EI son un tipo *empresas de la economía social*, ya que, además de cumplir con los principios orientadores que identifican a la economía social² y que en la legislación española se han plasmado en el artículo 4 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social (en adelante LES) —entre los que destacamos la primacía del objeto social de integración sociolaboral y su impacto positivo en el entorno local—³, están expresamente mencionadas en el listado de entidades de la economía social que contienen el artículo 5 de dicha ley⁴.

En segundo lugar, las EI también estarían encuadradas dentro de la clasificación de *empresas sociales*. Pese a que no sea una tarea sencilla conceptualizar este término, tras numerosos estudios académicos⁵ e institucionales⁶, se ha llegado a una definición de cierto consenso que es la recogida en el Plan de acción para la economía social (en adelante PAES, contenido en la Comunicación de la Comisión Europea de 19 de diciembre de 2021) de la siguiente manera: "las empresas sociales son una realidad económica que engloba un abanico de entidades con diferentes modelos empresariales y organizativos que comparten los siguientes principios: a) La primacía de las personas y de la finalidad social o medioambiental sobre el beneficio. b) La reinversión de la mayoría de las ganancias y los excedentes para realizar actividades en favor de los miembros/usuarios (interés colectivo) o de la sociedad en general (interés general). c) Y una gobernanza democrática y/o participativa". Y de nuevo comprobamos que estos principios coinciden con la propia naturaleza de las EI ya que priorizan a las personas logrando la reinserción social de colectivos desfavorecidos, reinvierten excedentes en su propio objeto social de interés general y procuran una gobernanza participativa. En España, las empresas sociales no están reconocidas en ninguna ley, aunque no se duda que algunas empresas clásicas de la economía social, entre las que se

1 Ejemplo inspirado en el caso real de la Álava E.I., que explotan una tintorería y lavandería perteneciente a la orden religiosa de las Siervas de San José y que se dedica a la integración sociolaboral en un barrio de Getafe, en especial mujeres víctimas de violencia de género y de trata.

2 Los principios configuradores que se recogen en la Carta de Principios de la Economía Social (*Social Economy Europe* de 20 de junio de 2002): "primacía de las personas y del objetivo social sobre el capital; adhesión voluntaria y abierta; control democrático por los miembros (no afecta a las fundaciones puesto que no tienen miembros); combinación de los intereses de los miembros/usuarios con el interés general; defensa y aplicación de los principios de solidaridad y de responsabilidad; autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos y la mayoría de los excedentes se utilizan en pro de objetivos de desarrollo sostenible, servicios de interés para los miembros o el interés general". Véase Gómez Álvarez (2022).

3 El artículo 4 de la LES titulado principios orientadores: "las entidades de la economía social actúan en base a los siguientes principios orientadores: a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social. b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad. c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad. d) Independencia respecto a los poderes públicos".

4 Según el artículo 5 de la LES son entidades de la economía social "las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior".

5 Destáquense entre muchos: Dees, 1998; Defourney, 2001; Borzaga y Defourney, 2004; Davister, Defourney y Grégoire, 2004; Nyssens, 2006; Kerlin, 2006; Díaz Fonca y Marcuello Servós, 2012; Defourney y Nyssens, 2012; Vargas Vasserot 2022; Cuenca Ruíz (2023), entre otros.

6 Como son la "*Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales*" o SBI de la Comisión Europea publicada en el año 2011. En el mismo año hay que destacar también el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "*El espíritu empresarial y las empresas sociales*", así como posteriormente la promulgación de distintos reglamentos europeos, tales como Reglamento (UE) No 346/2013, en el que se enmarcan las características generales de identificación a las empresas sociales, el Reglamento (UE) No 1296/2013 o EaSI, en cuyo artículo segundo se definen propiamente las empresas sociales, y más recientemente, el Reglamento 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

encuentran las EI, sean consideradas como tales^{7/8}.

En tercer lugar, el término empresa de inserción español también está encuadrado en el fenómeno de las *Work Integration Social Enterprises* (en adelante se utilizará su acrónimo WISE)⁹, que a su vez proviene de las estructuras francesas *structures d'insertion par l'activité économique*. El origen de las WISEs en Europa se sitúa en la importante crisis industrial que amenazó Francia en los años setenta, cuando las iglesias de barrio y las asociaciones de vecinos agrupaban y formaban a personas sin trabajo, clase obrera muy empobrecida, inmigrantes, mujeres y jóvenes para eliminar las primeras barreras de entrada y permitir su incorporación al mercado laboral ordinario¹⁰. Fueron las iniciativas apoyadas por la sociedad civil ante el fallo del Estado del bienestar las que impulsaron el nacimiento de las primeras EI¹¹. Posteriormente, la extensión a los colectivos con minusvalías físicas o psíquicas se origina en Italia tras la promulgación de distintas normas nacionales que acordaban el cierre progresivo de las instituciones y hospitales psiquiátricos (Ley 180/1978), creando una masa importante de personas que demandaban un trabajo, pero no gozaban de las herramientas para poder conseguirlo en el mercado laboral¹².

Las WISEs en la actualidad son organizaciones empresariales de empleo protegido¹³ que favorecen la contratación laboral de personas excluidas del mercado laboral ordinario con escasa o baja productividad laboral, a las cuales, por medio del trabajo, se les proporcionan herramientas laborales, así como una formación adecuada para desarrollar un puesto de trabajo (Borzaga y Loss, 2006). En España, el fenómeno de las WISEs se estructura en diferentes formas empresariales según las características de los trabajadores que emplean y la duración de su contrato laboral. Existen WISEs que emplean a trabajadores en exclusión por causas sociales (raza, marginación, expresidarios, entre otros) - (WISEs *worker with support needs* -WSN) que en España se corresponderían con las EI; y por otro, las WISEs cuyos trabajadores son personas con dificultades físicas o psicológicas - (WISEs *person with disabilities* – PWD), labor que hacen en España los centros especiales de empleo¹⁴. Por otra parte, las WISEs también se pueden clasificar en función de la duración de la modalidad de contratación de los trabajadores en inserción (contratación permanente o indefinida, temporal o mixta). Siguiendo estas variables, en España encontraríamos WISEs de contratación indefinida que se corresponderían con las cooperativas sociales (de integración o de iniciativa social) que ofrecen puestos de trabajo permanente o indefinidos que pueden integrar a personas con discapacidad física o psíquica o a colectivos sociales en exclusión; y WISEs temporales, es decir, empresas de reintegración laboral para trabajadores con necesidades de apoyo especiales con carácter no permanente o transitorio en su itinerario laboral¹⁵. Según las clasificaciones apuntadas, las EI españolas dentro de los tipos de WISEs, serían WISEs – WSN temporales¹⁶.

Antes de realizar un análisis del marco legal y del régimen jurídico de las EI en España, que es el objetivo central de este estudio, vamos a exponer la situación del sector de las EI en España. Con datos de 2022, según las estimaciones realizadas por Federación Española de Empresas de Inserción, (en adelante FAEDEI), en España había 301 EI, con la distribución geográfica siguiente: 74 en Cataluña, 44 País Vasco, 33 en la Comunidad de Madrid, entre 15-19 en Castilla León, Andalucía, C.F. de Navarra, Islas Canarias y Aragón, 13 Galicia, 10 Comunidad Valenciana, y menos de 9 en el resto de CC.AA.¹⁷.

En cuanto a la evolución del número de EI creadas a lo largo de los años, podemos reconocer cuatro etapas históricas. Una primera etapa la encontramos en los años 80-90, la cual destaca por una escasa creación de EI desde el año 1982 a 1992, en la que sólo se creaban una o dos EI al año. Aspecto que mejoró notablemente a finales de los años 90 (1996-1999) en los que ya sí se creaban más de diez EI anualmente. Podríamos señalar una segunda etapa de mayor importancia en la creación de EI desde el año 2000 hasta el año 2005 en los que se creaban de media alrededor de quince EI al año. A partir del año 2006 comenzaría la tercera etapa caracterizada por un descenso notable de EI provocado por la crisis financiera mundial de 2008, que afectó de una manera muy grave a la economía española y, en particular, a la creación de nuevas EI que muchas veces dependen de un apoyo

7 Entre muchos otros, Díaz Fonca y Marcuello Bellostas (2012) o Monzón Campos y Herrero Montagud (2021) declaran que las EI, los centros especiales de empleo y las cooperativas sociales son los tipos de empresas sociales que existen en España.

8 Actualmente está abierto el debate de la inclusión de las empresas sociales dentro de la categoría de entidades de la economía social lo que se plasmó con ciertos matices y con una forma muy limitante en el Anteproyecto de Ley Integral de Impulso a la Economía Social de abril (que ha sido criticada por Vargas Vasserot, 2023:412 y ss). Aunque, en realidad este debate no sólo no afecta a las EI, que nadie duda que por su propia configuración cumplan con los principios de la economía social, sino que además como posteriormente estudiaremos las refuerza.

9 Para un estudio en profundidad y actualizado de la figura de las WISE y su conceptualización en Europa véase Galera, Carini, Franchini, Tallarini, Signoretti, Bossuyt, Messely, Belafatti, Bezzina, García Antequera, Moder y Baturina (2022).

10 Para un estudio de la evolución de las distintas figuras de inserción en Francia desde los años cincuenta véase Urteaga Olano (2009)

11 Véase Spear, Defourney, Favreau, Laville, (1999) y Borzaga, Fazzi y Galera (2016).

12 Con más detalle Adam (2014).

13 Para Marhuenda y Navas (2013), este término se corresponde con: “*sheltered employment*”, término inglés utilizado para describir un puesto de trabajo que nace con vocación de temporalidad e inserción sociolaboral.

14 Los centros especiales de empleo en España están definidos en el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social de la siguiente manera: “aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. En términos generales podemos indicar que son estructuras análogas a las EI destinadas a la inserción laboral de trabajadores con discapacidad. Véase Alegre Nuño (2018) y, para una revisión actualizada del valor social y la inserción que realizan los centros especiales de empleo, véase Ayuso Siart (2023).

15 Autores como Pizarro Escribano y Miranda González (2023:223) que indican que *inserción* hace referencia a la incorporación del trabajador en el mercado laboral ordinario, lo cual en su opinión responde mejor exclusivamente con las EI y por tanto excluye otros tipos como las WISE.

16 Por todos, véase Díaz Fonca y Marcuello Servós (2012) y Solórzano, Guzmán, Savall y Villajos (2018).

17 Datos aproximados de la comparación de registros y contrastados con las memorias de FAEDEI.

de las administraciones públicas para subsistir. Además, este descenso en el número de EI creadas también podemos ligarlo a la aprobación de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (en adelante la citamos como LEI), que es la normativa estatal de referencia. Una de las medidas de la LEI es que exclusivamente se podían calificar como EI las sociedades mercantiles y cooperativas y se otorgó el plazo de un año (disp. transitoria 1.ª posición transitoria) para que las EI que no respondieran a estas formas jurídicas (por ejemplo, fundaciones y asociaciones) pudiesen adaptarse. Así, ante la incertidumbre económica existente y la obligada transformación jurídica que estas entidades tenían que realizar para seguir siendo EI, muchas de éstas optaron por disolverse (Melián y Campos, 2010). Posteriormente, a partir del año 2012, da comienzo una cuarta etapa en la que el número de EI creadas experimentan un crecimiento exceptuado por los años 2015-2017, que se mantiene incluso pese a la pandemia de la COVID-19 en los últimos años. En la actualidad, en la que seguimos en España en una situación de incertidumbre económica y desde hace años con un aumento de los niveles de pobreza, las EI se han consolidado como una herramienta útil para lograr la inserción socio-laboral de personas y colectivos desfavorecidos.

2. La Ley 44/2007 para la regulación de las empresas de inserción y la legislación autonómica sobre la materia: cuestiones de competencia y dudas de legalidad

2.1. Antecedentes y legislación autonómica sobre empresas de inserción anterior a la LEI

A pesar de que la promulgación de la primera norma a nivel estatal que reguló las empresas de inserción se demoró hasta el año 2007, desde los años setenta podemos encontrar las primeras manifestaciones de EI en España. Precisamente, el germen de las EI se encuentra en los *talleres de empleo* o *talleres ocupacionales* del Sistema de Formación Profesional para el Empleo o Plan de Inserción Profesional (Plan FIP¹⁸) que se impartían por empresas u organismos colaboradores homologados por el INEM¹⁹. Posteriormente, en los años ochenta, con la promulgación de la primera ley de integración de minusválidos²⁰, se crearon dos instituciones destinadas a la integración social por medio del trabajo. Por un lado, los *centros especiales de empleo* para “minusválidos con una capacidad que les permita realizar una actividad laboral en condiciones habituales” (art. 41)²¹; y, por otro, los *centros ocupacionales para minusválidos*, que se definían como aquellos en los que emplear a “las personas que a consecuencia de sus minusvalías no puedan ejercer una actividad laboral en condiciones habituales” (art. 42)²². Con esto se reconocían en España tres figuras dedicadas a la integración social: los talleres de empleo u ocupacionales en los que se impartía formación profesional, los centros especiales de empleo, donde las personas minusválidas eran trabajadores asalariados que aprendían un oficio para posteriormente integrarse en el mercado ordinario de trabajo; y los centros ocupacionales, en los cuales personas con un alto grado de discapacidad desarrollaban también un oficio, sin estar contratados laboralmente aunque cobrando algún tipo de bonificación.

Dejando a un lado los centros ocupacionales de minusválidos²³, tanto los talleres de empleo u ocupacionales como los centros especiales de empleo persiguen la integración laboral, aunque desarrollándola desde una perspectiva diferente. Los talleres de empleo se dedican a impartir formación dirigida a colectivos de exclusión (que con los años se fueron ampliando)²⁴, 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 EI cambiando la relación *empleo con apoyo – discapacidad*, por *empleo con apoyo-discapacidad social*²⁵. Y aquí, de nuevo, vuelve a adelantarse la realidad social a la regulación legal, ya que *motu proprio* se fueron creando fundaciones que realizaban un seguimiento

18 El primer documento normativo donde se hablaba de inserción laboral 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 laboral.

19 Ejemplos de centros: Traperos de Emaús (1972), el Centro CODEF de Zaragoza (1975), la Fundación Engrunes (1982), la Fundación Tomillo (1984) y la Fundación Deixalles (1986). Tomando de ejemplo el primero, proveniente del *Movimiento Emaús* de origen francés (1949) fue impulsado por un cura católico que revendía objetos para ayudar a los desfavorecidos. En 1972, iniciaron su primera recogida organizando un rastro navideño, cuyo éxito permitió la construcción de dos edificaciones donde impartieron su primer taller ocupacional. Estos eran cursos de alfabetización o cualificación profesional que permitían adquirir el graduado escolar a adultos, adolescentes sin estudios, presos y drogodependientes, a los cuales junto al diploma de finalización se les asignaba una subvención que garantizaba a la empresa que los contrataba posteriormente una compensación económica durante varios meses. Aunque las diferencias con las EI eran notables (entre otras, no se les contrataba como asalariados, ni se les realizaba un itinerario de inserción), las similitudes como pueden ser los destinatarios y el objeto de inserción nos hacen pensar que podemos estar ante un primer antecedente de las EI en España (entre otros, López-Aranguren, 2002:15).

20 Nos referimos a la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos que estuvo en vigor más de 30 años, hasta la disposición derogatoria única a) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

21 Que fueron desarrollados posteriormente en el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido.

22 Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre, por el que se regulan los Centros Ocupacionales para minusválidos.

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

24 Estos colectivos, se fueron ampliando en normativas, cómo por ejemplo el Real Decreto 1618/1990, de regulación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, agrupando también a mujeres (art. 14), inmigrantes (art. 17), marginados sociales y minorías étnicas (art. 19).

25 Terminología usada por primera vez en la Proposición de Ley de Empresas de Economía Solidaria y Alternativa de 1995. Esta evolución paulatina desde iniciativas de formación profesional con talleres ocupacionales dio pie a buscar un modelo de enseñanza menos teórico que permitiese la inserción de colectivos marginados, evitando el foco en los títulos formativos (Marcuello Servós, et al, 2008:16).

personalizado (itinerario de inserción) a los trabajadores en riesgo de exclusión con el objetivo de facilitar la reinserción social.

De la mano de este movimiento social de apoyo a las personas marginadas con iniciativas concretas que desarrollaban tareas híbridas entre la formación profesional²⁶ y el apoyo personalizado, se sucedieron varios intentos normativos estatales que finalmente dieron lugar a la promulgación de la 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, que finalmente no se tramitó por caducar la proposición tras la disolución del Congreso. Coetáneamente, la lucha contra la exclusión social se plasmó en diferentes iniciativas²⁷, incluidas varios documentos institucionales²⁸. Posteriormente, en mayo de 1999 se produjo el segundo intento normativo fallido de regulación de las EI. Tras la aprobación de la Proposición no de Ley (D-291 03/06/998) 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 por fin de la legislatura. Pese a ello, sí que se incluyó en los presupuestos generales del año 2000 alguna medida legal específica como la bonificación de la Seguridad Social de las personas en inserción (recogiendo estos colectivos por primera vez)²⁹, aspecto que fue criticado por el Consejo Económico y Social que defendía que la introducción de un programa nuevo para personas en situación de exclusión social debería formularse en el marco de una futura Ley de inserción sociolaboral³⁰.

Un año más tarde, se produjo un tercer intento normativo con la Proposición de ley 122/000071³¹, que, aunque también fue rechazada, presentaba un articulado muy parecido al que finalmente tuvo la LEI³². Y de nuevo, el debate sobre la regulación de las EI seguía estando presente casi un año más tarde, puesto que el Real Decreto-ley 5/2001 de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, regulaba una nueva tipología de contrato de inserción. Esto daba a entrever que efectivamente la regulación de las EI estaba sobre la mesa ya que sería no era consecuente regular la existencia de un *contrato de inserción*, sin que, legalmente, en un corto plazo, existiesen las empresas de inserción (Pérez Llorca, 2000:34). Meses más tarde se aprobó la Ley 12/2001 de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad que establecía en su disposición adicional 9ª el primer concepto legal de las EI en nuestro ordenamiento a nivel estatal³³. Por último, se produjo un cuarto intento normativo, el 23 de abril de 2004 en el que se presentó la Proposición de Ley de Regulación de las EI, con un contenido casi idéntico a la anterior³⁴ que, de nuevo, caducó al finalizar la legislatura.

Al no llegar a término ninguno de los intentos normativos estatales enunciados, algunas CC.AA. dieron un paso adelante y promulgaron normas reguladoras de las EI, en las que identificaban prestaciones, requisitos y formalidades que estas empresas tenían que reunir en sus territorios para obtener dicha calificación. Las primera CC.AA. que regularon sobre las EI fueron Castilla-La Mancha (1995)³⁵ y Navarra (1999)³⁶, normas en las que exclusivamente contemplaban ayudas o subvenciones públicas destinadas a empresas dedicadas a la inserción social de forma individualizada (Álvarez Vega, 1999). En realidad, la primera legislación sustantiva de las empresas

26 Para una revisión actualizada del marco legal de la formación profesional y una crítica a su escaso papel en las EI véase Canalda Criado (2023).

27 La Proposición de Ley, 122/000120 del 11 de septiembre de 1995 en la que se regulaban las entidades de *inserción laboral de discapacitados sociales* como sus homónimas europeas, las EI en Francia y a las cooperativas sociales en Italia. En su artículo 4 se establecían las *personas socialmente discapacitadas*. Además, curiosamente ya se incluían algunos de los requisitos que posteriormente se regularán por la LEI, como son los socios voluntarios (art. 5), la duración mínima anual del itinerario de inserción (art. 8), o la obligatoriedad de Registro (art. 9), entre otros.

28 Por un lado, en el Plan Acción para el Empleo del Reino de España (1998), en el que convergían objetivos económicos y laborales, contenía en su Directriz Décima, un compromiso expreso de regulación de las empresas de inserción social. 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 Social. Propuesta de Resolución que fue finalmente Aprobada (BOCG. Núm. D-287 de 27/05/1998, p. 56).

29 La Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, introducía bonificaciones a la Seguridad Social a quienes contratasen "perceptores de rentas mínimas, o aquellos que no puedan acceder a ella por (...) residencia o empadronamiento, jóvenes 18-30 años de instituciones de protección de menores, personas con problemas de drogadicción o alcoholismo, así como presos y exreclusos".

30 Dictamen 13/1999, aprobado en la sesión ordinaria del Pleno de 29 de septiembre de 1999.

31 Proposición de Ley 122/000071 de Regulación de las Empresas de Inserción, presentada el 1 de septiembre del 2000.

32 En esta propuesta se establecía un concepto de EI parecido al de la futura legislación (art. 3). Así como algunos requisitos: itinerario de inserción, participación en 40% por una entidad promotora, mantener un 51% trabajadores en inserción, vincular balance y cuenta de resultados a su objeto social, permitir exclusivamente un reparto del 40% de los beneficios y estar inscritas registro correspondiente (art. 4).

33 En esta definición se contienen algunas características concretas que tenían que tener las EI de las distintas CC.AA. para recibir ayudas y subvenciones: "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 del 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". Véase Calvo Vérguez (2005:96).

34 Exclusivamente variaba en el mínimo de trabajadores en inserción rebajándolo a un 30% (art. 4.c)

35 La Ley 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha en cuyo Título II con 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.

36 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 social regulaba 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 actividades formativas.

de inserción se promulgó en el País Vasco (2000)³⁷, iniciativa que fue seguida dos años más tarde por Cataluña (2002)³⁸. Esta temprana regulación tiene mucho que ver con los flujos migratorios que se produjeron en ambos territorios a finales de los años noventa, siendo éstas dos CC.AA. en las que más nacionalidades diferentes convivían (Aretxabala y Caro, 2013:15). Además, el papel dominante que empezaron ejerciendo ambas CC.AA. lo han mantenido a lo largo de los años, e incluso en la actualidad donde entre las dos acumulan el 42,57 % de todas las EI (Montiel Vargas, 2022). Fruto de ello, algunos autores (entre otros, Melián Navarro y Campos Climent, 2010:46; Aguilera Izquierdo, 2007:27 y Salinas Tomás, 2022:11), afirman que ambas legislaciones (aunque diferentes entre sí) crearon un modelo que se fue replicando posteriormente en otras CC.AA., así como, en ciertos aspectos por la normativa estatal. A estas primeras cuatro CC.AA. que regularon de forma pionera a las EI en España les siguieron otras nueve antes de la promulgación de la LEI en 2007.

2.2. La promulgación de la LEI y efectos competenciales de su promulgación tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2012

La falta de regulación estatal de referencia sobre las EI de la que hemos hablado, desencadenó que fuesen las CC.AA. las que desarrollasen antes normativas en la materia, provocando una gran dispersión normativa del fenómeno (García Maynar y Esteve Arnal, 2007:157 y Garrido Pérez, 2009:274). Esta situación provocó que la necesidad de aprobar una ley estatal que armonizase la situación en todos los distintos territorios se hiciera cada vez más evidente³⁹. En este sentido, Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo impuso en su disposición adicional 5.^a un plazo de seis meses al Gobierno para que aprobara una normativa estatal que armonizase el régimen legal de las EI. Ello se llevó a cabo con la aprobación del Proyecto de Ley de la Regulación de EI del 29 de junio de 2007⁴⁰, cuya tramitación parlamentaria se realizó de forma urgente plasmándose definitivamente en la promulgación de Ley 44/2007 de regulación del régimen de las EI.⁴¹

La LEI consta de dieciocho artículos, divididos en seis capítulos. El primer capítulo contiene unas disposiciones generales (arts.1-3) donde se enumeran los objetivos y fines de la LEI y conceptualiza los trabajadores en inserción y sus itinerarios. El segundo capítulo (arts.4-9) está dedicado a dar un concepto de EI y sus requisitos, a la necesaria existencia de una entidad promotora sin ánimo de lucro y a la calificación y descalificación de las EI, así como su Registro. El tercer capítulo consta de un solo artículo (art. 10) en el que se relacionan posibles actuaciones de las EI con los servicios sociales públicos competentes y, en especial, con los servicios públicos de empleo. Posteriormente, el cuarto capítulo (arts.11-15) trata de varios aspectos relacionados con la relación laboral especial existente entre los trabajadores que están realizando un itinerario de inserción y la entidad. El quinto capítulo agrupa en dos artículos (arts.16-17) las medidas de promoción de las EI a través de subvenciones y ayudas públicas. Por último, el capítulo sexto trata las infracciones y sanciones a las que pueden enfrentarse las EI (art.18).

Podemos observar como la ley se desarrolla en torno a una serie de objetivos que se recogen en el artículo 1 de objetos y fines de la LEI: "Regular el régimen jurídico de las empresas de inserción y establecer un marco que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas". Para el cumplimiento de estos objetivos se articulan las siguientes medidas: crear una regulación propia para las EI, determinar los requisitos necesarios para el éxito de los itinerarios de inserción y establecer sus medidas de promoción. En el preámbulo de la LEI indica que las EI dan respuesta al mandato constitucional del artículo 35 CE, que establece que todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo., especificando que dicha normativa está inscrita dentro de la competencia exclusiva de legislación laboral, atribuida al Estado según el artículo 149.1.7ºCE, sin perjuicio de las competencias de las CC.AA. y de las Ciudades de Ceuta y Melilla en materia de asistencia social. De esta manera, la legislación laboral es el medio que se utiliza para lograr el fin que es la efectiva *asistencia social*, cuestión que compete a las CC.AA. a partir de la distribución normativa del artículo 148.1.20ºCE (Garrido Pérez, 2009:271 y Aguilera Izquierdo, 2009:33). Por todo ello, la regulación legal de las EI afecta a dos materias, la laboral y la de asistencia social, siendo la primera competencia estatal y la segunda autonómica, planteándose dudas de quiénes tienen competencias para dictar normas sobre la materia, máxime cuando previo a la promulgación de la LEI las leyes reguladoras de las EI eran todas de carácter autonómico⁴².

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, está en todo momento intrínsecamente relacionado con materia laboral, la legislación sobre las empresas de inserción es competencia estatal⁴³. Pero en

37 Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regulaba 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, que a pesar de estar derogada, las premisas que contenían siguen vigentes, véase: la figura de la entidad promotora (ente de carácter no lucrativo especializado en el empleo y la inclusión social) (art. 5), su objetivo de mejorar la empleabilidad y el logro de inserción sociolaboral desempleados en exclusión social (art. 3.2 c), el itinerario personalizado de inserción (art. 3.2 e), el acompañamiento social, técnico y formativo del sujeto a reinserir (art. 3.2 e), entre otros ejemplos. Véase Álvarez de Eulate Bada (2017:198).

38 Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaborales.

39 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 la "promoción de la regulación legal de las EI".

40 Para un análisis del desarrollo de este Proyecto de Ley que dio lugar a la LEI, véase García Maynar (2007).

41 Años más tarde, 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 a febrero 2024 sigue sin desarrollarse.

42 La discusión de si las EI son materia laboral o asistencial ha sido ampliamente tratada por la doctrina, por todos Cámara Botía (2007:621).

43 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 CC.AA. salvo la mera ejecución". Por su parte, la STC 18/1982 determina que los aspectos en los que se aborda legislación

esta materia, sin duda, la sentencia de referencia es la STC 228/2012, 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 concreto, se argumentaba que meses antes de que se publicase la legislación estatal (13 de diciembre), se promulgó la normativa autonómica de esta Comunidad Autónoma sin oposición alguna por parte del Estado que “ni hizo uso de la facultad prevista en el artículo 33.2 LOTC, ni interpuso recurso de inconstitucional frente a ella”. Además, el recurso de inconstitucionalidad de la *Generalitat Valenciana* incluía una relación de preceptos de la LEI que el TC tenía que declarar inconstitucionales e inaplicables en la Comunidad Valenciana⁴⁴. La sentencia falló a favor del Estado declarando constitucional la normativa estatal sobre las EI, salvo la disposición transitoria primera, apartados segundo y tercero de la LEI que trataban de la adaptación de las normas autonómicas a las previsiones de la ley. Estos preceptos paradójicamente son declarados inconstitucionales no por infringir las competencias autonómicas, sino porque en ellos se dejaban en manos de las CC.AA. aspectos de la legislación laboral que son competencia exclusiva del Estado. Por otra parte, cabe señalar que en la STC una de las Magistradas emitió un voto particular opuesto a favor de las peticiones de la Comunidad Valenciana⁴⁵.

2.3. La legislación autonómica sobre las EI en la actualidad

Las consecuencias de la promulgación de la LEI y, en concreto, de la comentada sentencia del Tribunal Constitucional, son enormemente importantes legislativamente hablando ya que significa que la normativa de las CC.AA. sobre las EI debe adecuarse al contenido de la LEI, 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, las CC.AA. optaron por enfrentarse a esta cuestión de diversas maneras, no siempre, por cierto, cumpliendo con los requisitos de la LEI y nos encontramos:

1. CC.AA. que mantuvieron las normativas anteriores a la LEI. De nuevo nos encontramos con dos situaciones diferenciadas, por un lado, hubo CC.AA. en las que se decidió dejar sin aplicación determinados artículos de sus legislaciones autonómicas por considerar que contradicen el contenido de la LEI (como la Comunidad de Madrid, la Rioja, Islas Baleares), mientras que por otro lado, hubo CC.AA., como por ejemplo Cataluña, Valencia o Castilla y León donde se ha continuado aplicando las normas autonómicas anteriores a la LEI en toda su extensión, aunque algunos de sus preceptos contradigan la norma estatal al desarrollar aspectos esenciales del régimen de las EI⁴⁶
2. CC.AA. que promulgaron por primera vez normas para la calificación de las EI y creación de sus Registros (Principado de Asturias, Extremadura, Andalucía y Cantabria).

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 CC.AA. Sobre las competencias autonómicas para legislar sobre las EI, 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, por considerar que eran “auténtica norma jurídica y fuente del Derecho (...)” y por consiguiente nos encontramos con un precepto normativo de carácter laboral sobre el que las CC.AA. no tienen competencia” A este respecto puede verse el comentario a esta STC 360/1993, de 3 de diciembre por Cámara Botía (1994).

44 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. 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: 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 procediera decir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley estatal usando como base una autonómica. Respecto a la LEI, el Abogado del Estado apuntaba que “no cabe ninguna duda de que la Ley Autonómica 1/2007 no puede servir de parámetro para enjuiciar su constitucionalidad (art. 28 LOTC) y que lo único que debe decidirse es si el legislador estatal se ha excedido en el ejercicio de su competencia sobre legislación laboral al dictar los preceptos impugnados. Si así fuera, tales artículos serían inconstitucionales, no por vulnerar la Ley valenciana (...), sino por haberse invadido competencias autonómicas sobre servicios sociales”. Además, el Abogado del Estado examinó los preceptos señalados como inconstitucionales por el gobierno valenciano, 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 dos ideas principales que pasamos a exponer: 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 material laboral, siendo las Cortes Generales y no las Asambleas Legislativas de las CC.AA. 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”. A las CC.AA. 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”.

45 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, en su opinión, “se efectúa una desmesurada extensión del título estatal previsto en el artículo 149.1.7ºCE al incluir aspectos que no pertenecen estricto sensu al ámbito de la relación laboral”.

46 Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a los preceptos que en la normativa catalana regulan la ratio máxima de trabajadores en inserción en las EI (art. 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 (art. 4.1.b), aspecto que se imita en la regulación castellanoleonés (art. 4.1.e DEICL). En Valencia podríamos indicar el reparto del 100% en la aplicación de los resultados o excedentes (art. 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% (art. 3.2.d), sin ampliar al 50% a partir del cuarto año que señala la LEI.

3. CC.AA. que dictaron nuevas normas derogando las anteriores a la LEI sobre la materia (País Vasco⁴⁷, Aragón, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra).

Algunas de estas tres soluciones por las que optaron las CC.AA. son contrarias a la LEI y a la sentencia STC 228/2012 que declara que la regulación de los aspectos sustantivos de la LEI es competencia estatal. Sin embargo, en la práctica, y sin oposición ni del Estado, ni de ningún partido político, administración, asociación o por parte de la judicatura, se siguen aplicando preceptos autonómicos que contradicen la norma estatal y que pueden dar pie a recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional⁴⁸. En la siguiente tabla se muestran las normas autonómicas reguladoras de la EI vigentes.

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 (LEICAT).
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 (DEICM).
	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 (OEICM).
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 (DEILR).
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 (DEIIB).
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 (LEICV)
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 (DEICL)
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 (REIPA).
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 (DEIAR).
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 (DEIIC).
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 (DEIEX).
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 (DEIAND).
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 (DEICLM).
Cantabria	Decreto 14/2013, de 11 de abril, por el que se crea y regula el Registro de Empresas de Inserción de Cantabria (DEICAN).
Galicia	Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (LEIG).
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 (DEIMUR).
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 (DFEICN).
País Vasco	Decreto 162/2023, de 31 de octubre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro (DCEIPV).

Fuente: Elaboración propia.

47 La Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido especialmente prolifera en la elaboración de normativas sobre las EI destacándose el actualmente derogado 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 (DEIPV) y el reciente Decreto 162/2023, de 31 de octubre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro (DCEIPV).

48 Por ejemplo, en la normativa del País Vasco se establece una ratio máxima del 75% de trabajadores en inserción (art. 10.h), la aplicación del 100% de los resultados (art. 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 (art. 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.

2.4. El anteproyecto de Ley Integral de la Economía Social de 2023 y la anunciada reforma de la LEI

En la publicación del Plan Anual Normativo de 2022⁴⁹, en el apartado de leyes relacionadas con empleo y relaciones laborales, aparece como propósito reforma el contenido de la LEI⁵⁰. El Ministerio de Trabajo y Economía Social, en ese mismo año (mayo) publicó en su página web una consulta pública previa a la elaboración de un anteproyecto de ley para actualizar las EI⁵¹. Prácticamente un año más tarde, el 11 de abril de 2023 el Consejo de Ministros presentó el Anteproyecto de Ley Integral de la Economía Social (en adelante, ALIIES), con el que se pretende reformar la Ley 15/2011 de Economía Social, la Ley 27/1999 de Cooperativas y la LEI.

En la exposición de motivos del ALIIES dedica tres de sus cuatro apartados a exponer la importancia y los objetivos de las reformas que se pretenden acometer para mejorar “el marco legal comprensivo e integral favorable al mejor desarrollo de la actividad de los principales actores del sector de la Economía Social, contribuyendo con ello a una mayor cohesión social y a un progreso más sostenible”. En concreto, se especifica que la modificación de la LEI es imprescindible ante la aparición de nuevos factores que incrementan la exclusión social⁵², la necesaria actualización del término desigualdad social para acabar con la estigmatización de sus trabajadores⁵³ y la actualización del marco legal estatal⁵⁴. Continúa el ALIIES en su apartado segundo indicando que los objetivos de esta Ley (actualmente anteproyecto) están alineados con el PAES, buscando incrementar el impacto de la Economía Social en toda Europa, y de todos ellos destacamos el que está relacionado con las EI: “la actualización y adecuación de su marco regulatorio de la Ley 44/2007 para la adaptación de las empresas de inserción a las nuevas circunstancias económicas y sociales y para sentar unas bases comunes para su fomento y desarrollo en el conjunto del Estado”. Y para concluir con la exposición de motivos, en el último párrafo del punto IV se indica que el Estado tiene competencia para aprobar la reforma conforme a la distribución normativa que realiza el artículo 149.1.7ª. A continuación, en el artículo segundo del ALIIES se realiza la modificación que afecta a la LEI en quince de sus dieciocho artículos (contando con que además los artículos 15, 16 y 18 se suprimen) y en cuatro de sus cinco disposiciones adicionales⁵⁵.

Entre las modificaciones propuestas en el ALIIES, queremos destacar la primera que afecta al objetivo de la LEI que se refleja en el artículo primero, titulado “objeto, donde se establece que la presente Ley “tiene por objeto la promoción de la inserción laboral de las personas expuestas a factores de riesgo de vulnerabilidad”. De esta manera, se centra en la promoción de la inserción laboral en sí misma, así como en las personas que pueden encontrarse expuestas a factores de exclusión en un momento dado, evitando así estigmatizar a quienes realicen un itinerario de inserción. Este primer artículo continúa especificado que este objetivo se llevará a cabo mediante “la regulación de las EI con un régimen jurídico propio, la implantación de un conjunto de medidas para su fomento y promoción (...), así como la regulación de las particularidades de la relación laboral de las personas trabajadoras en inserción”.

3. Principales aspectos del régimen legal de las empresas de inserción

El régimen legal de las EI se configura a partir de la aplicación de la normativa estatal, junto a las normas autonómicas sobre la materia. A continuación, vamos a explicar los principales aspectos del régimen de las EI contenido en la LEI, comparando y complementando, en su caso, las explicaciones con el contenido de la normativa autonómica sobre EI, en especial de las tres CC.AA. donde hay más número de ellas, es decir, Cataluña, País Vasco y la Comunidad de Madrid. También se hará referencia en ciertos casos a las propuestas de reforma de la LEI contenidas en el ALIIES.

3.1. Concepto legal y requisitos de las empresas de inserción

La definición legal de las EI se recoge en el artículo 4 de la LEI titulado *concepto de empresa de inserción*, que dice que tendrán esta 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”⁵⁶. Sobre este concepto,

49 Previsión normativa 2020 por AGE. Véase en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2022/PAN%20202.pdf>

50 La realización de esta reforma legal se atribuye al Ministerio de Trabajo y Economía Social con los siguientes objetivos: “adaptar el marco jurídico a la realidad vigente y de impulsar la creación y consolidación de las EI. Entre las modificaciones, se planteará la adaptación de los perfiles de usuarios de las empresas de inserción, los requisitos para constituirse en entidad promotora, o la aplicación del 100% de los resultados o excedentes a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción, con la finalidad de evitar el intrusismo en los contratos reservados”.

51 Véase: <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado?tramite=2&estado=2>.

52 Principalmente a partir de las sucesivas crisis económicas y sus consecuencias de las últimas dos décadas las cuales han ampliado la brecha de la desigualdad. Relacionando el papel clave de las EI con la efectiva disminución de la desigualdad social en España véase Montiel Vargas (2023:570).

53 Así lo indica en el párrafo segundo de su exposición de motivos “se hace imprescindible desvincular los conceptos de exclusión y vulnerabilidad de quienes pueden ser contratados por las Empresas de Inserción para atajar su estigmatización social”.

54 Continúa señalando: “se hace necesaria la actualización del marco de contenidos mínimos, común para todo el Estado, de los itinerarios de inserción, causa y objeto de la contratación de las personas sujetas a factores de riesgo de exclusión y de los que dependen la mejora de su empleabilidad”.

55 Para una comparativa entre la LEI y las modificaciones realizadas en el ALIIES véase Rojo Torrecilla (2023).

56 Las distintas normativas autonómicas no añaden demasiadas diferencias del concepto dado por la LEI. Véase por ejemplo la normativa del país vasco, artículo 4.1 DCEIPV: “tendrán la consideración de empresas de inserción aquellas estructuras productivas de bienes o servicios, debidamente calificadas, que tengan como fin la incorporación al mercado laboral ordinario de personas en situación de

Retolaza Ávalos, Ruiz Roqueñi y Araujo de la Mata (2007), realizan una distinción entre el objeto social fundamental de las EI, que es la integración sociolaboral de colectivos en exclusión social en el mercado ordinario y el objeto social complementario, entendido como la realización de la actividad económica. Esta última parte es vital para la supervivencia de la EI, ya que tiene que desempeñar de manera autónoma (independientemente de su entidad promotora) y económicamente viable, las actividades industriales o de servicios que la fundamentan como empresa (Senent Vidal, de Vicente Pachés y Mateu Carruana, 2011). Esta doble percepción de su objeto social es lo que algunos autores describen como actividad económica de interés general o como servicio a la colectividad (Melián Navarro, Campos Climent y Sanchis Palacio, 2011).

El artículo 4 de la LEI, en su párrafo segundo, continúa diciendo: “a estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social. Asimismo, la EI deberán contar con servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario”⁵⁷. En esta definición vemos algunos rasgos característicos estudiados por la doctrina, como por ejemplo, son los tipos de sociedades que pueden ser EI, la calificación por las administraciones públicas autonómicas, la realización de una actividad económica y la labor de integración sociolaboral. Podemos apreciar que el precepto precisa la obligatoriedad del itinerario de inserción y se centra en los servicios que deben prestar la EI a los trabajadores⁵⁸ y obviando otros aspectos característicos de las EI que se recogen en el artículo siguiente⁵⁹. Integrando el contenido de los artículos 4 y el 5 de la LEI, hemos elaborado la siguiente tabla en la que se relacionan las principales características que debe reunir una sociedad para poder ser calificada como EI a los efectos de la LEI.

exclusión o riesgo de exclusión social través de planes personalizados de inclusión mediante un proceso de aprendizaje adecuado que contemple la consecución de habilidades sociales y laborales, formación básica, cualificación laboral y conocimientos del mercado que les permitan mejorar sus condiciones de empleabilidad, y cumplan los requisitos establecidos en el apartado siguiente”. En términos parecidos, artículo 3.1 LEICAT: “tiene la consideración de empresa de inserción aquella que sea calificada como tal, que lleve a cabo cualquier actividad económica de producción de bienes o de prestación de servicios y cuyo objeto social tenga como finalidad primordial la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social”. Y un ejemplo que remite directamente a la estatal lo encontramos en la Comunidad de Madrid artículo 3 del DEICM “se entenderá por Empresas de Promoción e Inserción Laboral de Personas en Situación de Exclusión Social aquellas que tengan tal consideración en la normativa estatal aplicable”.

57 En relación con el concepto de las EI en las distintas normativas autonómicas cabe destacar que aunque casi todas tienen un artículo titulado concepto de EI parecido o idéntico al de la LEI con los matices que posteriormente iremos desgranando (LEICAAT, DEILR, DEIIB, LEICV, DEIPV, DEIEX, DEIAND, DEICAN, EIG, DFEICN y el ALIIES), otras hacen referencia directamente a la normativa estatal sin regularlo (DEICM, DEIIB, REIPA, DEIAR, DEIIC, DEICLM, DEIMUR, LIIES).

58 El itinerario de inserción es definido por Riaño-Galán, García-Ruiz, Rodríguez Martín, y Álvarez-Arregui (2016) como un concepto metodológico cuyo objetivo busca dar una respuesta integral a la persona, utilizando para ellos los diferentes recursos y servicios de los que se dispone, se está refiriendo a instrumentos educativos (conocimientos y aptitudes laborales), así como el desempeño de un empleo (rutinas laborales, permisos de descanso, trabajo en equipo, incentivos de mejora), entre muchos otros.

59 Algunos autores, entre ellos Aguilera Izquierdo (2009) echan en falta en el concepto de EI de la LEI un mayor protagonismo de las entidades promotoras. Para estos, las entidades promotoras, como responsables del proyecto social, sustentan a las EI y es que son las propias entidades promotoras las que en muchos casos seleccionan a las personas que van a formar parte de los itinerarios de inserción, les tutelan y les controlan con un acompañamiento personalizado para que puedan completarlos. En estos términos véase López – Aranguren (2002:260).

Tabla 2. Principales características de las empresas de inserción.

Forma jurídica	Sociedades mercantiles o sociedades cooperativas legalmente constituidas (art. 4 LEI).
Objeto social	La integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario (art. 4 LEI). Así como la prohibición de realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social (art. 5.d.LEI) ⁶⁰ .
Entidades promotoras	La EI deberán estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras (art. 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 (art. 5.a 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 (art. 5.c LEI).
Acompañamiento laboral	Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral (art. 5.g LEI) ⁶¹ .
Duración del itinerario	De acuerdo al 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 (art. 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 (art. 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 (art.5.f LEI).

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Aspectos relacionados con la exigencia de una doble estructura jurídico-empresarial: entidad promotora vs empresa de inserción

La relación existente entre la EI y la entidad promotora puede parecer compleja, por lo que hemos decidido servirnos de un caso concreto. Imaginemos, por ejemplo, una parroquia en la cual saben que en su entorno hay un número elevado de mujeres que por causas sociológicas, culturales o étnicas no tienen empleo. A estas mujeres, habrá primero que convencerlas de los beneficios que conlleva tener un trabajo, para posteriormente enseñarles a desarrollarlo y a mantenerlo. En esta situación, la parroquia o la diócesis a la que pertenezcan pueden crear una fundación (o asociación u otra entidad sin ánimo de lucro) que se dedique a realizar esta primera fase de captación, valoración de sus necesidades y asesoramiento en el proceso administrativo para lograr su certificado de exclusión social. Esta fundación estará actuando como entidad promotora y deberá de contar con distintos técnicos y personal cualificado que sepa realizar este acompañamiento. Además, la entidad promotora constituirá o participará en el capital social de una o varias sociedades mercantiles o cooperativas en las que trabajadores en inserción prestarán sus servicios y son estas sociedades las que son calificadas como EI las que contratan a los trabajadores en inserción.

Además, en esta EI, convivirán en plantilla laboral diferentes tipos de trabajadores, Por un lado, trabajadores ordinarios y algunos de ellos desempeñarán puestos de dirección, mientras que, por otro lado, contará con trabajadores en inserción que estarán realizando su itinerario personalizado a la vez que aprenden un oficio (jardinería, lavandería, separación de residuos y reciclaje, hostelería, entre muchos otros⁶²). Por último, la EI tendrá que contar con técnicos de inserción, que o bien son parte de la plantilla laboral de la EI, o bien de la de la entidad promotora que las participa, según lo que más convenga en función de su tamaño, necesidades, número de

60 En la regulación del objeto social de las EI en las distintas normativas autonómicas nos encontramos tres situaciones. La primera de estas situaciones 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 siguen la regulación del artículo 3.2 LEICAAT "la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social" (DEILR, DEIIB, LEICV y LEIG). Y por último estarían las legislaciones que no realizan mención alguna al objeto social de las EI (DEIIC, DEIEX, DEICLM y REIPC).

61 De manera novedosa, algunas legislaciones añaden la obligación de estar al corriente de las obligaciones fiscales (art. 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" (art. 3.2.i LEICV). A este respecto, en Cataluña añaden una característica extra en la calificación: "no haber amortizado ningún puesto de trabajo por despido improcedente durante el año anterior a la solicitud de calificación" (art. 4.1.g LEICAT), aspecto que se imita en otras legislaciones (art. 3.1 DEIIB).

62 Sobre los distintos sectores de actividad de las EI véase Álvarez Cuesta (2023:182).

personas en inserción contratadas, etc. El ejemplo expuesto responde a un tipo clásico de EI que cubre una necesidad específica proveniente de la entidad promotora que la participa, siendo ambas de tamaño reducido. Sin embargo, también podemos encontrar entidades promotoras de cierta dimensión que participen en varias EI⁶³.

3.2.1. Entidades promotoras

Las empresas de inserción han de estar promovidas y participadas por una o varias *entidades promotoras* (art. 5.a LEI) a las que se les exigen dos condiciones: ser entidades sin ánimo de lucro y que su objeto social contemple la inserción de personas especialmente desfavorecidas (art. 6 LEI). Por tanto, para que una entidad sea calificada⁶⁴ de EI es necesaria la utilización de una forma jurídica societaria mercantil o cooperativa. Mientras que el papel de la entidad promotora se reserva a entidades sin ánimo de lucro, que normalmente son asociaciones y fundaciones, aunque también pueden ser otras entidades sin ánimo lucrativo como son las cooperativas sin ánimo de lucro (que viene definidas en la disposición adicional 1.^a de LCOOP y en las leyes autonómicas de cooperativas⁶⁵) e incluso se podría valorar que fuesen entidades promotoras las sociedades de capital sin ánimo lucrativo.

La razón de exigir la presencia de una entidad sin ánimo de lucro como promotora y participante en el capital social de la EI, se fundamenta en la necesidad de establecer un control del capital, para tratar de evitar que se utilice esta fórmula de prestación de servicios sociales para el enriquecimiento de los socios de las EI. En este contexto, la entidad promotora desempeña un papel crucial en el establecimiento, control y funcionamiento como “agente facilitador de apoyo, recursos y supervisión” de la EI (García Maynar, 2007:12).

En resumen, la entidad promotora, como entidad sin ánimo de lucro, desempeña un papel protagonista y activo en el establecimiento y éxito de la EI, garantizando que la mayoría de los excedentes se reinvierten en la consecución de su objeto social de reinserción.

Debemos hacer una aclaración terminológica en este punto: aunque la LEI habla de que las EI deben estar “promovidas y participadas” por una o varias entidades promotoras, en realidad lo que debe estar promovido, en el sentido de que se constituir o crear, son sociedades mercantiles o cooperativas que desarrollen una actividad empresarial contratando personas para su inserción; y del mismo modo, que estén participadas significa que la o las entidades promotoras deben ser titulares de todo o gran parte del capital social de estas entidades⁶⁶. Y son estas sociedades creadas y/o participadas las que son calificadas como empresas de inserción. Esta compleja estructura jurídica, que necesariamente requiere de una entidad promotora, impide que proyectos de inserción más simples se puedan llevar a cabo y puede ser una de las razones de que no hay más EI en España. Piénsese en una sociedad que contrate a personas en riesgo de exclusión social que, a su vez, tenga que contar con una entidad promotora sin ánimo de lucro que la participe y que tenga que hacer frente los sobrecostes propios de la EI y de la entidad promotora.

Respecto a la regulación de las entidades promotoras en las distintas legislaciones autonómicas, 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 remiten directamente a dicha norma. Este es un aspecto que se quiere reformar en el ALIIES, ampliándose la posibilidad de que sean entidades promotoras *otras entidades de la economía social* “siempre que no estén a su vez estas participadas por sociedades con ánimo de lucro” (art. 6). En lo relativo a la participación de las entidades promotoras, en casi todas las normas autonómicas se exigen los mismos requisitos que en la LEI, aunque también existen normas que difieren, regulando un distinto porcentaje de participación en el capital social⁶⁷ o permitiendo que en el caso de que la EI sea una cooperativa de iniciativa social no sea necesaria la concurrencia de una entidad promotora (art. 4.1.b LEICAT y art. 4.1.e DEICL). Esto último nos parece lógico y coherente puesto que las cooperativas de iniciativa social no tienen lucro no se necesita que haya una entidad promotora no lucrativa y esta medida (ampliada a cualquier cooperativa sin ánimo de lucro) debería incorporarse

63 Como por ejemplo puede ser el caso de Cáritas Madrid que cuenta con tres empresas de inserción, Carifood (empresa de catering), Asiscar (empresa de mensajería) y Textil empleo (recogida, reciclado y venta de ropa) quienes controlan los contenedores de ropa de Cáritas en la Comunidad de Madrid.

64 Las EI son sociedades “calificadas”, tras la verificación por un técnico de la administración autonómica que revisa que cumple con los requisitos pertinentes (García Maynar, 2007:10). Aspectos que de nuevo nos hacen pensar en las EI como sociedades no muy atractivas para los accionistas.

65 La calificación no lucrativa de las cooperativas se regula en diferentes lugares no siendo coincidente en ninguna de las legislaciones. Así la Ley 27/1999 (se cita LCOOP), opta por regularlo en la disp. adicional primera que establece: “podrán ser calificadas como sociedades cooperativas sin ánimo de lucro las que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social y en sus Estatutos recojan expresamente: a) Que los resultados positivos que se produzcan en un ejercicio económico no podrán ser distribuidos entre sus socios. b) Las aportaciones de los socios al capital social, tanto obligatorias como voluntarias, no podrán devengar un interés superior al interés legal del dinero, sin perjuicio de la posible actualización de las mismas. c) El carácter gratuito del desempeño de los cargos del Consejo Rector, (...). d) Las retribuciones de los socios trabajadores o, en su caso, de los socios de trabajo y de los trabajadores por cuenta ajena no podrán superar el 150 por 100 de las retribuciones en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector”. En este sentido véase el artículo 144 de la Ley 12/2015, de 9 de julio, de Cooperativas en Cataluña, en adelante LCCAT. También podemos acudir a la disposición adicional primera de la Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (en adelante, LCCM). Por su parte, la legislación andaluza no tiene ningún precepto que se dedique en exclusiva a regular esta calificación, sino que recoge los requisitos de la consideración sin ánimo de lucro en el artículo 80 Decreto 123/2014 por el que se aprueba el Reglamento Ley de Cooperativas en Andalucía (en adelante RLCAND).

66 Según la LEI, 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 debe situarse en los límites máximos recogidos en las diferentes legislaciones que les sea de aplicación a los socios colaboradores o asociados” (art. 5.a).

67 En cambio, en las Islas Baleares se exige un porcentaje de participación de hasta el 33% (art. 4 DEIIB) y de manera parecida en Andalucía, que, aunque se siguen los requisitos de la LEI para las sociedades mercantiles, para las sociedades laborales y cooperativas es un 33% (art. 4. d. DEIAND). Por último, la normativa gallega establece un porcentaje del 51% para las sociedades mercantiles, un 49% para las sociedades laborales y un 33% para las sociedades cooperativas (art. 63.2.I LEIG).

en una futura reforma de la LEI para fomentar las EI con forma jurídica de cooperativas, algo que no hace el actual ALIIES.

3.2.2. Empresa de Inserción

3.2.2.1. Forma jurídica

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*. En teoría, al referirse a sociedad mercantil, hace alusión a cualquier sociedad mercantil contemplada en nuestro Derecho de sociedades, excluyendo así las asociaciones y fundaciones que no pertenecen a este. De esta manera, a partir del año 2007 las EI ya no podrían adoptar la forma jurídica de asociaciones o fundaciones como si podían hacerlo anteriormente⁶⁸. Una vez aclarado en qué términos entendemos que se está refiriendo el legislador al utilizar sociedad mercantil, nos resta estudiar la pluralidad de formas societarias que las EI pueden adoptar. Entre estas se encuentran la sociedad de responsabilidad limitada, la sociedad anónima (incluyendo sus distintos tipos como la europea, cotizada, deportiva, entre otras), sociedad comanditaria por acciones, sociedad colectiva, sociedad comanditaria, sociedad laboral, entre otras. A partir de esta afirmación, se derivan las siguientes conclusiones que pasamos a exponer.

En primer lugar, a pesar de que legalmente las EI tengan libertad de elección entre los distintos tipos societarios mercantiles, en realidad se van a decantar por las sociedades capitalistas, evitando las personalistas. Recordemos que las sociedades personalistas son aquellas en las que todos los socios o parte de ellos responden personal, ilimitada y solidariamente a las deudas sociales, aunque dicha responsabilidad es siempre subsidiaria con respecto de la sociedad. En este sentido, aunque legalmente las EI podrían configurarse como sociedades colectivas o en comandita, es probable que por su falta de limitación de responsabilidad se excluyan como opciones atractivas para sus socios. En segundo lugar, también debemos descartar, con carácter general, la elección de la figura de la sociedad anónima como EI. Esto se debe a que este tipo de entidad está diseñada legalmente para proyectos empresariales de grandes dimensiones y algunos de sus rasgos distintivos, tales como la facilidad de la transmisión de las acciones y su naturaleza, en principio abierta, no casan bien con el tipo de actividad empresarial que desarrollan las EI. En tercer lugar, destacamos la figura de las sociedades de responsabilidad limitada como la forma jurídica más atractiva para las EI. En esta línea, a razón por la que la inmensa mayoría de EI optan por constituirse como SRL responde a la facilidad y libertad de configuración que presenta esta forma jurídica frente a la sociedad anónima que está diseñada para proyectos empresariales de gran dimensión y complejidad, así como a la limitación de la responsabilidad de sus socios frente a lo que ocurre en las sociedades colectivas o comanditarias, tipos sociales en los que todos sus socios, o parte, responden ilimitadamente de las deudas sociales.

En cuarto lugar, también parece responder de forma adecuada a las características de una EI la forma jurídica de sociedades laborales, en especial, como subtipo de las sociedades limitadas. Las sociedades laborales, tal como se desprende del artículo 1 de la Ley 44/2015 de Sociedades Laborales y Participadas (se cita LSLP), son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada que, al menos, la mayoría del capital social sea propiedad de trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos de forma personal y directa, en virtud de una relación laboral por tiempo indefinido, y que ninguno de los socios sea titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social (33,3%), salvo determinadas excepciones; y que el número de horas-año trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido que no sean socios no sea superior al 49% del cómputo global de horas-año trabajadas en la sociedad laboral por el conjunto de los socios trabajadores.

A la posibilidad de que sea calificada como EI una sociedad laboral se refiere expresamente la LEI tanto en la exposición de motivos⁶⁹ como en varios preceptos de la ley, pero no lo hace expresamente al dar el concepto de EI en su artículo 4 (“Tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida”). No obstante, este silencio no tiene ninguna consecuencia jurídica puesto que las sociedades laborales son siempre sociedades mercantiles puesto que son un subtipo de sociedad anónima o de sociedad limitada. Pese a ello, cabe indicar que en el ALIIES en su artículo 4.1, influenciado por las distintas normativas autonómicas (como la madrileña en su artículo 3.a. OEICM y la vasca en el artículo 4.2 DCEIPV), añade a la sociedad laboral como otra forma jurídica que expresamente pueden adoptar las EI.

En otras disposiciones de la LEI sí se menciona expresamente a las sociedades laborales. En concreto, al establecer los requisitos que deben cumplir como mínimo las EI, establece que el régimen particular de participación de las entidades promotoras en el capital social de las sociedades cooperativas y “sociedades laborales”, debiendo situarse dicha participación “en los límites máximos recogidos en las diferentes legislaciones que les sea de aplicación a los socios colaboradores o asociados”. La LEI, a diferencia de lo que hacen algunas normas autonómicas⁷⁰, remite al régimen de unos tipos de socios que no existen en la LSLP, en la que, como hacía la norma precedente (Ley 4/1997), sólo distingue entre acciones y participaciones de dos clases: las que sean

68 En consecuencia, se introdujo la Disposición transitoria segunda de la LEI, de adaptación a la LEI, mediante la cual se les otorgaba un periodo transitorio de dos años para que pudieran adoptar la forma jurídica de alguna sociedad mercantil o cooperativa, con el fin de no perder la calificación de EI. Sobre la inadmisión, salvo transitoriamente, de las asociaciones y fundaciones como forma jurídica de EI, véase Paniagua Zurera (2008:41) y Cano López (2011).

69 III: “El Capítulo II establece el régimen jurídico de las empresas de inserción. La empresa de inserción que define la norma es aquella sociedad mercantil, incluidas por tanto las sociedades laborales, o sociedad cooperativa que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios, teniendo como fin primordial de su objeto social la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social” (...) “De igual forma, se introduce la excepción del cómputo de trabajadores en procesos de inserción para trabajadores no socios en cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales para evitar la modificación normativa de estas sociedades”.

70 En Cataluña, por ejemplo, donde el artículo 4.1.b) LEICAT establece que la participación de la entidad promotora en una EI calificada de sociedad laboral “aplicable la normativa específica reguladora de dicho tipo de sociedades”.

propiedad de los trabajadores cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido (que se denominan “clase laboral”) y las restantes (que se denominan “clase general”) (art. 5.2). La entidad promotora, por tanto, será titular de un porcentaje o de todas las acciones o participaciones de clase general y, precisamente la LSLP establece que cuando los socios sean “entidades públicas, de participación mayoritariamente pública, *entidades no lucrativas* o de la economía social, en cuyo caso la participación podrá superar dicho límite, sin alcanzar el 50% del capital social” (art. 1.2.b, 3.º LSLP), y como las entidades promotoras según la LEI no pueden tener ánimo de lucro, se entiende que éstas podrán ser titular de hasta el 50% del capital social de la sociedad laboral que constituyan como EI y no es de aplicación el límite de una tercera parte establecido con carácter general en la LSLP.

De otro lado, la LEI también se refiere a las sociedades laborales (y a las cooperativas) en la disposición adicional 2.º, para precisar que no se computan a los trabajadores de inserción a efectos del establecimiento del porcentaje máximo autorizado de participación de trabajadores no socios en el número de horas trabajadas⁷¹. Por tanto, para el cálculo del porcentaje de horas-año realizadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido que no sean socios (que no puede ser superior al 49% del cómputo global de horas-año trabajadas en la sociedad laboral por el conjunto de los socios trabajadores) no se deben contabilizar las horas de los trabajadores con un itinerario de inserción.

Y en quinto y último lugar, consideramos la forma jurídica de la sociedad cooperativa como EI. En principio, podría considerarse que la estructura de la cooperativa podría parecer incompatible con la naturaleza de una EI, sobre todo sobre todo considerando la obligatoriedad de integrar como socios a los trabajadores en inserción (art. 80.7 LCOOP), que recordemos que son trabajadores con carácter temporal mientras dure su itinerario de inserción y pertenecen a colectivos en situación de exclusión social. Sin embargo, este obstáculo, se supera eficazmente con la figura de la cooperativa de trabajo asociado⁷², la cual, además respondería favorablemente a la calificación de EI y con pleno respeto a los principios cooperativos de la ACI⁷³. Pero es que, además, existen cooperativas sociales que siendo de trabajo asociado responderían aún mejor a la calificación de EI. Nos estamos refiriendo a las cooperativas de profesionales de la integración y a las cooperativas de iniciativa social, ambas de trabajo asociado⁷⁴. Las primeras, las cooperativas de profesionales de la integración en Andalucía (art. 94 LCAND⁷⁵) o de iniciativa social en Madrid (art. 104 LCCM), que exclusivamente se pueden constituir de trabajo asociado, tienen como finalidad la promoción e integración sociolaboral de colectivos en exclusión. En relación con estas entidades, Hernández Cáceres (2022:86) señala que son cooperativas de trabajo asociado cuya actividad cooperativizada consiste en facilitar trabajo o empleo a sus socios, que son profesionales (en áreas como salud, enseñanza, trabajo social, entre otras); y cuyo público objetivo al que orientan sus servicios son personas en exclusión y que, por tanto, podrían ser personas con un itinerario de inserción. Y las segundas, las cooperativas de iniciativa social, que encontramos en la legislación estatal (art. 106 de la LCOOP), en Cataluña (art. 143 LCCAT) y en el País Vasco (art. 156.3 LCPV). Todas las anteriores, siempre que sean cooperativas de trabajo asociado, también podrían ser EI con lo que a efectos de nuestro estudio funcionarían de manera parecida a las anteriores.

3.2.2.2. Destino de los resultados o excedentes disponibles y rendición de cuentas

La LEI exige, para ser calificada como EI, que la entidad aplique, al menos, el 80% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio, a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción (art. 5.e LEI). Por tanto, las sociedades calificadas como EI sólo podrán repartir entre sus socios un 20% de los beneficios, limitación con la que se pretende alejar a socios puramente capitalistas, aunque también puede significar un desincentivo para que se creen empresas de este tipo⁷⁶.

Más radicales en este punto son algunas normativas autonómicas como Castilla León o Galicia, que valiéndose de que en la LEI indican “al menos” y equiparando este término a “cómo mínimo”, imponen la total aplicación de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio⁷⁷. En el mismo sentido la normativa vasca, que impone el no reparto de beneficios entre los socios y la imputación de estos a los fondos propios o de reserva (art. 4.2.g DCEIPV)⁷⁸. Siguiendo esta tendencia, aunque de forma más liviana seguramente debido a posibles

71 Disp. adic. 2.ª LEI: “Los trabajadores con contrato temporal de fomento del empleo no se computarán a efectos del establecimiento del porcentaje máximo autorizado de participación de trabajadores no socios en las cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales”.

72 Las cooperativas de trabajo asociado son aquellas que tienen por objeto social “proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros” (art. 80.1 LCOOP). Esta fórmula por tanto parece adecuada con la figura de la EI, sobre todo al unirla a la disposición adicional segunda de la LEI, en la que se hace referencia al cómputo de trabajadores en proceso de inserción y dice así: “Los trabajadores con contrato temporal de fomento del empleo no se computarán a efectos del establecimiento del porcentaje máximo autorizado de participación de trabajadores no socios en las Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades Laborales”.

73 Véase Macías Ruano (2023).

74 Dentro de las cooperativas sociales en España, estamos excluyendo de nuestro análisis aquellas en las que obligatoriamente haya que hacer socios a los trabajadores, cómo pueden ser las cooperativas de integración social, encontradas preferentemente en la legislación cooperativa madrileña LCCM, andaluza (RLCAND) y vasca (Decreto Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, en adelante LCPV).

75 Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

76 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” véase Paniagua Zurera (2013:190).

77 Destinándolos “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”, tal y como puede observarse en el 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.

78 La mención a los fondos de reserva puede deberse a la influencia de la normativa catalana (art. 4.1.e LEICAT) o andaluza (art. 4.f del DEIAND).

reacciones en contra del sector, el ALIIES propone aumentar al 95% el importe de beneficios no repartibles.

En materia de rendición de cuentas, la LEI indica la obligación de presentar anualmente un Balance Social (art. 5.f), aspecto que se regula de manera parecida en varias normas autonómicas⁷⁹. De manera novedosa en esta materia, algunas legislaciones añaden la obligación de estar al corriente de las obligaciones fiscales (art. 5.g DEICM y artículo 2.k DEIIB), e incluso “no tener deudas pendientes con la administración pública u organismos autónomos en el momento de solicitar la calificación” (art. 3.2.i LEICV). 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 (art. 21.b y 11.b.a DEICM), Andalucía (art. 4.1.i DEIAND), y País Vasco, aunque este último exclusivamente cuando su plantilla media total sea de más de 50 personas o su facturación supere 1.000.000 de euros (art. 11.e DCEIPV).

3.3. Aspectos relacionados con la contratación de los trabajadores en inserción

En una EI conviven tres tipos de trabajadores distintos. En primer lugar, encontramos trabajadores ordinarios, que son las personas que, a tiempo completo y normalmente con un puesto de responsabilidad, desarrollan la actividad diaria de la empresa. Por ejemplo, en una EI dedicada a la fabricación y distribución de zapatos, el administrador, así como los distintos técnicos y encargados del diseño, la producción y el reparto. En segundo lugar, estarían los trabajadores en inserción, que son aquellas personas que contando con un certificado de exclusión social han sido contratadas por la EI para desarrollar su itinerario de inserción. Y, en tercer lugar, estarían los técnicos de acompañamiento de inserción laboral, que pueden ser trabajadores ordinarios o bien de la entidad promotora, o bien de la propia EI y son los encargados de guiar y supervisar el itinerario de inserción.

Antes de continuar con las distintas relaciones laborales existentes en una EI, no detendremos en algunas especialidades laborales que encontramos en el caso de que la EI sea una cooperativa. En este caso, la tipología de trabajadores habría que ligarla también con la de socios de la cooperativa. No hay duda de los trabajadores ordinarios serían los socios profesionales. ¿Pero y qué ocurre con los trabajadores en inserción? Los trabajadores en inserción estarán caracterizados por una relación laboral temporal, por lo que dure su itinerario de inserción, aspecto que unido a que son colectivos en riesgo de exclusión, hacen que nos decantemos por no hacerlos socios de una cooperativa. A esta apreciación hay que sumarle que tal y como establecen todas las leyes cooperativas, existe un límite impuesto de contratación de trabajadores por cuenta ajena en las cooperativas de trabajo asociado, que ya hemos comentado que son las más usuales para esta figura: 30% del total de horas/año que realicen los socios trabajadores (art. 80.7 LCOOP). Este problema se solventa con la disposición adicional segunda de la LEI que dice así: “los trabajadores con contrato temporal de fomento del empleo no se computarán a efectos del establecimiento del porcentaje máximo autorizado de participación de trabajadores no socios en las Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades Laborales”. En este sentido la última normativa madrileña de cooperativas ha sido pionera en excluir de todas las tipologías de cooperativas el cómputo de los trabajadores en inserción y no solo de las de trabajo asociado⁸⁰. Para concluir estas apreciaciones, debemos de señalar que, en el caso de algunas tipologías de las cooperativas sociales mencionadas anteriormente, también tendrán que cumplir con otra serie de obligaciones como por ejemplo la retribución máxima de ambas figuras, el que las aportaciones de sus trabajadores al capital social no podrán devengar interés alguno o el carácter gratuito de los cargos de representación y administración⁸¹.

3.3.1. Personas que pueden ser contratadas como trabajadores en inserción

En el artículo 2 de la LEI se especifica que podrán ser contratados como trabajadores (en inserción) “las 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 estos colectivos:

- a) Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, según la denominación adoptada en cada Comunidad Autónoma, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ellas.
- b) Personas que no puedan acceder a las prestaciones a las que se hace referencia en el párrafo anterior, por alguna de las siguientes causas:
 - i. Falta del período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora.
 - ii. Haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.
- c) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Instituciones de Protección de Menores.
- d) Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de

79 Como ocurre en Aragón (art. 5.g DEIAR), Andalucía (art. 4.i DEIAND), Galicia (art. 7.d LEIG), Murcia (art. 8 DEIMUR), Navarra (art. 3.f) y en el ALIIES (art. 5f).

80 Según el artículo 103.1. “No obstante, para el cómputo del mencionado límite no se tendrán en cuenta los siguientes supuestos. e. cuando se trate de trabajadores incluidos en alguno de los colectivos previstos en el artículo 2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, y se trate de una cooperativa calificada definitivamente como empresa de inserción e inscrita en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad de Madrid” (art. 103.1.d LCCM).

81 Como por ejemplo se estipula para las cooperativas de iniciativa social en la Comunidad de Madrid artículo 104.3. b, c, y d). “b)EI carácter gratuito de los cargos, sin perjuicio de las compensaciones económicas procedentes por los gastos en los que puedan incurrir los miembros del órgano de administración en el desempeño de sus funciones como tales. (...) c) Las aportaciones de los socios trabajadores al capital social, tanto obligatorias como voluntarias, no podrán devengar interés alguno, sin perjuicio de la posible actualización de las mismas. d) Las retribuciones de los socios trabajadores y la remuneración salarial de los trabajadores por cuenta ajena no podrán superar el ciento cincuenta por ciento de las retribuciones que, en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable que guarde mayor analogía”.

rehabilitación o reinserción social.

- e) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo y cuya relación laboral no esté incluida en el ámbito de aplicación de la relación laboral especial (...), así como liberados condicionales y exreclusos.
- f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo (...), así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.
- g) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- h) Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla”.

Todos estos colectivos, responden a personas con situaciones sociales que dificultan su propia empleabilidad y que, por tanto, requerirán de una flexibilidad extra en el desempeño de sus labores. Además, en la LEI se estaría dejando fuera a las personas excluidas por causas ajenas a las sociales, como pueden ser las personas que presentan minusvalías físicas o psíquicas, seguramente por la presencia de estos en los centros especiales de empleo. Pese a ello, algunas normativas autonómicas, sí han considerado la posibilidad de contratación de éstas, en términos de ayudas⁸² o bien incluidas entre sus colectivos contratables⁸³. Cabe indicar que en el ALIIES aparecen recogidos de forma expresa los colectivos que podrían ser contratados en inserción, ampliando las causas sociales y dejando fuera a las personas excluidas por disminución física, lo cual supuestamente impediría que se pudiese seguir haciendo en aquellas CC.AA. dónde se permite⁸⁴.

3.3.2. Características de la contratación de los trabajadores en inserción

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 (art. 5.c LEI). Además, siempre ha de haber como mínimo dos trabajadores en inserción. En este aspecto las CC.AA. 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, con sus límites de contratación. Además, se han dejado fuera de la tabla las legislaciones que no indican nada sobre estos aspectos⁸⁵.

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

Legislaciones / límites contratación	LEI (art.5.c) ⁸⁶	LEICAT (art. 4.1.c)	DEICM (art. 5.c)	DEILR (art.3.3. d)	DEIIB (art.2.d)	DEIPV (art.10.h)	EIG (art.3.c-d.)
Porcentaje mínimo de contratos en inserción	-30% (primeros tres años) -50% (a partir del cuarto año)	30%	30%	30%	30% (empresa + 4 trabajadores; en caso contrario mínimo 1)	-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 en estos términos	-LEICV (art.3.3) -DEICL (art.4.1. a y 6.2). -REIPA (art.4.3. d)						

82 Personas con “disminución física, psíquica o sensorial o enfermedades mentales con posibilidades de inserción laboral” (art. 2.2.a LEICAT) y en términos parecidos la Comunidad Valenciana (art. 4.g. LEICV).

83 Regulándolo 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 (art. 5.2.e DEIAND) o Galicia (art. 3.1.e. y 2.2.d LEIG).

84 Con este anteproyecto se pretendía diferenciar así la figura de las EI de los centros especiales de empleo y dejar a estos últimos la reinserción laboral por causas de discapacidad volviendo al germen de los años 80 comentado en la introducción de este trabajo. Sobre los centros especiales de empleo véase Alegre Nueno (2018).

85 DEIIC, DEIEX, DEICLM y DEICAN.

86 El ALIIES continuaba en los mismos términos de máximos y mínimos que la LEI, aunque si añadía de forma más novedosa algunos trabajadores que se excluían de ese cómputo como puede ser el personal técnico de acompañamiento, en contrato de sustitución de los trabajadores en inserción, o contratos subrogados por cumplimiento de normativa comunitaria (art. 5c).

	-DEIAR (art. 4.2.d) -DEIAND (art.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 de competencia que impone la LEI, todas las normas autonómicas deberían cumplir con los límites contenido en la ley estatal. Sin embargo, sólo cinco CC.AA. lo hacen así, ya que en el resto, aunque el mínimo del 30% sí se exige en casi todas (salvo en el País Vasco que lo incrementan a un 40%), éste no se incrementa a partir del cuarto ejercicio económico de la EI al 50%, (salvo en el País Vasco). En segundo lugar, de forma novedosa respecto a la LEI, las normas de Cataluña y País Vasco 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, e se puede apreciar una cierta homogeneidad al exigirse al igual que la LEI dos personas (Cataluña, La Rioja y País Vasco), aunque hay CC.AA. que exigen otro número (por ejemplo, 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, será por duración determinada (art. 12.1 LEI), lo que se justifica por configurarse por ley a las EI como empresas transitorias al empleo ordinario (art. 4 LEI)⁸⁷, y puede concertarse a tiempo completo o parcial (art. 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 (art. 15.4 LEI), aunque se permite una duración inferior con un mínimo de 6 meses si los Servicios Sociales así lo aconsejan (art. 15.3 LEI). Estos límites temporales varían en varias normas autonómicas que regulan una duración mínima del itinerario de inserción de 6 meses (art. 13 DEICM, art. 13.b. LEICV y art. 5 DFEICN). Por su parte, el ALIIES regula el *contrato para la transición al empleo ordinario* y se adapta a la tendencia autonómica en su duración (mínimo de 6 meses), pero se conserva el tiempo máximo de 3 años que contienen actualmente la LEI

Asimismo, la LEI establece las particularidades de estos contratos laborales, siendo llamativas la posibilidad que se le concede al trabajador que pueda ausentarse del puesto de trabajo previa justificación por motivos de tratamientos de rehabilitación, o que sus ausencias o faltas de puntualidad derivadas de la situación de exclusión social del trabajador se consideren justificadas cuando los Servicios Sociales Públicos competentes así lo determinen (Alegre Nueno, 2018). 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*⁸⁸ (art. 15 LEI) previsto en la disposición adicional primera de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Este contrato tendrá un objeto contractual propio, que se entenderá como la “prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una EI como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado” (art. 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 (art. 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 Social⁸⁹. Por último, el convenio colectivo aplicable a estos trabajadores de las EI, es el *Convenio Colectivo de Acción e Intervención Social 2022-2024*⁹⁰, en cuyo articulado se enumera entre otros aspectos permisos retribuidos por especiales dificultades de inserción social y familiar, jornadas máximas de trabajo efectivo, tablas salariales específicas, etc.

3.3.3. Los itinerarios de inserción sociolaboral

La LEI regula el *itinerario sociolaboral*⁹¹, como elemento clave y fundamental para que la EI cumpla su función de integración laboral, intervención y acompañamiento⁹² de personas en riesgo de exclusión. Esto se observa en la redacción del artículo 3.1 de la LEI: “Las empresas de inserción aplicarán itinerarios de inserción sociolaboral en función de los criterios que establezcan los Servicios Sociales Públicos competentes y los Servicios Públicos de Empleo, de acuerdo con las propias empresas de inserción, teniendo que ser aceptados dichos itinerarios por la persona en situación de exclusión social contratada, con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario, definiendo las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias”. De esta manera y aunque parezca una obviedad, es necesario resaltar que las personas que están realizando un itinerario de inserción son personas contratadas por las EI para desarrollar su actividad económica mediante un contrato de trabajo del que resultan una serie de derechos y deberes entre ambas partes. Así pues, esta relación laboral tendrán

87 La LEI acaba con la discusión entre EI finalistas (como aquellas que buscan consolidar ese mismo puesto de trabajo) y EI transitorias (cuya finalidad es insertar al trabajador en el mercado ordinario). Véase, Askunze Elizaga (2016:10), Melián Navarro, et al (2011).

88 La nueva denominación que propone el ALIIES es *contrato para la inserción al empleo ordinario*.

89 De 70,83 euros/mes (850 euros/año) durante toda la vigencia del contrato (art. 16.3.b LEI) y en caso de que el trabajador en inserción sea menor de 35 años, asciende la bonificación a 137,50 euros/mes (1650 €/año) durante toda la vigencia del contrato. Así mismo, el Real Decreto-Ley 1/2023 de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas 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 (art. 20.2 RD 1/2023) y posteriormente de 128 euros/mes durante 4 años (art. 20.1).

90 Resolución de 18 de octubre de 2022, de la Dirección General de Trabajo (BOE de 18 de octubre de 2022).

91 Para Salinas Tomás (2023:2) el itinerario de inserción sociolaboral “es un modo de enfocar el empleo a través de un acompañamiento global y adaptado a la especificidad de la persona con el objetivo de favorecer su inserción sociolaboral y mejorar su empleabilidad proporcionando los recursos necesarios para su consecución”.

92 Para un estudio detallado del acompañamiento laboral que realizan los técnicos de inserción véase Salinas Tomás (2023).

que cumplir con las especialidades de la LEI y de manera supletoria con el Estatuto de los Trabajadores y el resto de normativa laboral aplicable y en especial con los derechos esenciales que surgen de esa relación laboral como el de formación profesional⁹³.

Posteriormente, en el siguiente punto del artículo 3.2 se enuncian medidas de intervención y acompañamiento que, posteriormente, son desarrolladas por algunas CC.AA. en la regulación del Registro autonómico siguiendo, en términos generales, las pautas marcadas por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES). Estas medidas se concretan en: “en el 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”. De la lectura de los procesos y fases que conlleva este itinerario, fácilmente puede observarse la necesidad de que la empresa cuente con un técnico (subvencionado) que realice el acompañamiento a la persona que se está tratando de insertar socialmente.

Por último, el itinerario de inserción es protagonista de algunas reformas propuestas en el ALIIES. En primer lugar, en el nuevo artículo 1 bis, titulado definiciones, aparece en el apartado d) el concepto de este como: “conjunto de acciones dirigidas a proporcionar a las personas los conocimientos y habilidades necesarios que les permitan mejorar su empleabilidad y/o incorporarse en igualdad de oportunidades al mercado laboral ordinario”. Además, en el artículo 10 del ALIIES se regula el contrato para la transición al empleo ordinario, cuya “causa es el desarrollo de un itinerario de inserción encaminado a la incorporación al mercado laboral ordinario”. Se extiende así en este anteproyecto una regulación más extensa del itinerario que anteriormente se había dejado un poco más al arbitrio de las CC.AA. Fruto de ello, este artículo 10 del ALIIES continúa especificando algunas especialidades, Por ejemplo, se dice que “el contrato para la transición al empleo ordinario, sus prorrogas y variaciones se formalizarán siempre por escrito, en el modelo establecido por el Servicio Público de Empleo Estatal y se comunicará a la oficina pública de empleo competente, el contrato irá acompañado de un anexo con la expresión de las obligaciones que las partes asumen en el desarrollo del itinerario personal de inserción y las medidas concretas a poner en práctica”.

3.3.4. Calificación y registro

En las EI, hay dos términos relacionados que es importante diferenciar como son la calificación y el registro. La calificación viene regulada en el artículo 7 de la LEI. Este, en su apartado primero especifica que “la calificación de una empresa como empresa de inserción corresponderá al Órgano Administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo”. Además, en el artículo 7.2 continúa diciendo que uno de los requisitos para la calificación y la inscripción en el registro administrativo autonómico de EI es: “encontrarse previamente inscrita como tal en el Registro Mercantil o en el Registro de Sociedades Cooperativas, debiendo acreditar los requisitos legalmente requeridos para tal calificación en la forma y con el procedimiento que reglamentariamente se determinen”. Es decir, que una EI debe registrarse en el registro autonómico de EI de cada Comunidad Autónoma dónde tenga un centro de trabajo, y para que se produzca el efectivo registro, los requisitos que le van a exigir son los de calificación como EI. De esta manera, al producirse el registro se califica a la sociedad como EI. Y a partir de este momento habría que incluir en la denominación de las empresas de inserción los términos “empresa de inserción” o su abreviatura “e.i” (art. 7.3 LEI).

Es decir, que la EI tendrá que estar inscrita previamente como sociedad en el Registro que le corresponda según la forma jurídica que presente. Posteriormente, la LEI indica que las EI tendrán que acreditar su calificación como EI en todos los registros autonómicos donde tengan centros de trabajo. Esta situación, ha dado pie a dos corrientes o modelos de regulación de este aspecto en las CC.AA.. El modelo mayoritario, presente en diez de las diecisiete normativas autonómicas exige lo mismo que la LEI⁹⁴. Mientras que el segundo modelo requiere 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 (art. 3 DEILR, artículo 2.1 LEICV y a efectos de subvenciones en Navarra en su artículo 2.d DFEICN). En el primero de los modelos, encontraríamos sociedades que estarían dadas de alta en varios registros autonómicos si cuentan con centros de trabajo en diferentes CC.AA., lo que en la práctica resulta ser inoperante al tener que cumplir con requisitos distintos para ser calificada de EI. Además, ésta era una de las demandas del sector que exigía una armonización que se intenta solucionar en el ALIIES en cuyo artículo 8.1 se indica que el Registro autonómico correspondiente, es aquél dónde se encontrase el domicilio social de la EI, adoptándose así la segunda teoría presentada. Aunque, paradójicamente, en la reciente normativa DCEIPV se vuelve a aplicar el modelo anterior de centros de trabajo⁹⁵.

Para concluir, hemos de mencionar la “descalificación” como EI o pérdida de calificación que se desarrolla en el artículo 8 de la LEI. En el primer apartado de este precepto se enumeran las causas legales de descalificación que son dos: incumplir el fin definido en el artículo 4 de la Ley y dejar de reunir los requisitos que determinaron su calificación. En el ALIIES se añade una causa legal de descalificación que es el no tener actividad empresarial

93 En estos términos véase Canalda Criado (2023:234) quién destaca el derecho a la formación profesional como un derecho esencial de la relación laboral también de las personas en itinerarios de inserción. En este sentido, defiende que la protección del ET y derecho de formación para todos los trabajadores por cuenta ajena (art. 4.2.b. ET). Es más, el derecho a la formación es un requisito ineludible en materia preventiva (art. 19.4 ET) así como para la promoción profesional (art. 23 ET). Dicha formación se materializa no sólo a través del reconocimiento de permisos retribuidos y no retribuidos (art. 23 ET) que amparan la actuación en actividades formativas sino como garantía frente a los cambios, para evitar la extinción del contrato de trabajo (art. 52.b ET)”. Considerando el itinerario de inserción sociolaboral como una relación laboral de carácter especial, véase Aguilera Izquierdo (2009).

94 Regulado en DEICL (art. 1.2), DEIPV (art. 3), REIPA (art. 2), DEIAR (art. 1.3), DEIIC (art. 3), DEIEX (art. 1), DEIAND (art. 1.2), DEICAN (art. 2), LEIG (art. 1.2.d) y DEIMUR (art. 2).

95 Artículo 3 DCEIPV “El presente Decreto será de aplicación a los centros de trabajo que estén radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tengan o no su sede social en el mismo las empresas de inserción a las que pertenezcan”.

durante 24 meses consecutivos La descalificación será acordada por el órgano competente de la calificación, previo informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 8.2 LEI). Además, indica que una vez que la descalificación sea firme en vía administrativa “surtirá de oficio efectos de baja registral y no implicará necesariamente la disolución de la sociedad” (art. 8.3 LEI).

3.4. Medidas de promoción de las empresas de inserción

El Capítulo V de la LEI se titula “De las medidas de promoción” y se compone de dos preceptos (arts. 16 y 17). El primero de ellos se inicia con un reconocimiento genérico de apoyo a este tipo de entidades⁹⁶ y posteriormente hace referencia a distintas ayudas y subvenciones de las que pueden ser beneficiarias las EI⁹⁷.

Por su parte, el artículo 17 simplemente señala que las ayudas y subvenciones reguladas en la presente Ley les será de aplicación lo dispuesto en la Ley 38/2003 General de Subvenciones.

Aparte de las medidas de promoción para las EI contenidas en la LEI, debemos señalar otras que les afectan. Como comentamos en la introducción de este trabajo, las EI fueron incluidas expresamente en el listado de entidades de la economía social en el LES año 2011, por lo que se le aplican el paquete de ayudas e incentivos que pueden recibir este tipo de entidades y recordemos la vigencia del PAES a nivel europeo y la puesta en marcha por el Ministerio de Trabajo y Economía Social del Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico, inclusivo y sostenible del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia integrado dentro del PERTE de la Economía Social y de los Cuidados⁹⁸, además de varios planes de este tipo a nivel regional y de las CC.AA.⁹⁹.

Por otra parte, con la promulgación de la Ley 31/2015 por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, las EI, junto a otras entidades de la economía social que tengan por objeto la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión (como son los centros especiales de empleo y las cooperativas sociales y de integración), son declaradas *entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General* (SIEG) a través de la reforma del artículo 5.1 de la LES. En esta línea, el ALIIES propone la reforma de la LEI para que las EI, una vez calificadas como tales, se declaren entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General, de acuerdo con lo dispuesto por la LES (art. 7.6). Las entidades declaradas SIEG priorizan su “misión específica de servicio público” por lo que pueden precisar de un apoyo público extra (Alguacil Marí y García Hernández, 2022:37) dentro de los límites de la libre competencia marcados por la Unión Europea. La calificación de SIEG de las EI se configura como una verdadera medida de promoción de estas entidades las EI, ya que esto permite incrementar el número de ayudas estatales por compensación del servicio público que realizan, así como obtener algunos beneficios en materia de tributos (sobre todo locales) y en contratación pública, sin colisión con el Derecho de la competencia europeo¹⁰⁰. Como continuidad al impulso de las ayudas estatales a las SIEG se promulgó el Reglamento 360/2012 de la Comisión Europea, también conocido como de *minimis*, en el que por aplicación del 107 del TFUE, ese umbral económico límite que las ayudas del Estado a los SIEG para no ser considerados ayudas estatales no pueden superar los 500.000€ (durante tres anualidades fiscales) y en tales casos éstas no tienen que ser notificadas a la Comisión. Por tanto, a partir de esta declaración, las EI pueden recibir ventajas e incentivos fiscales por parte del Estado sin necesidad de comunicarlo a la Comisión Europea y sin que pueda considerarse que está limitando la

96 Art. 16.1 LEI: “Los poderes públicos, (...), actuarán en orden a la promoción de las EI, mediante el apoyo, creación y mantenimiento de estas, en atención a que puedan cumplir su función social de facilitar la inserción de las personas en situación de exclusión en el mercado de trabajo ordinario”.

97 En primer lugar, las EI podrán ser beneficiarias de ayudas financieras para su adaptación a las previsiones de la Ley, para su constitución, puesta en marcha y desarrollo de su actividad, así como en concepto de asistencia técnica, formación y contratación de técnicos para su gestión, y en concepto de actuaciones de I+D+i (apdo. 2.º). Posteriormente, la LEI recoge determinadas ayudas de las que pueden beneficiarse las EI en particular: bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social de los trabajadores en inserción durante toda la vigencia del contrato⁹⁷, subvenciones en concepto de compensación económica a los sobrecostos laborales derivados de los procesos de inserción y ayudas a la inversión fija afecta a la realización de su objeto social (apdo 3). Finalmente, en los apartados restantes se facultan también a las entidades promotoras para a recibir subvenciones y compensaciones económicas por la realización de servicios de acompañamientos (apdos. 4 y 5) y se reconoce la posibilidad de que las EI cuenten con organismos (asociaciones o agrupaciones específicas) para defender sus intereses (apdo. 6), como por ejemplo son las asociaciones de las distintas CC.AA. o FAEDEI.

98 A través de la Orden TES/869/2023, de 22 de julio, se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la Generación de un Tejido Económico, Inclusivo y Sostenible, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

99 Por ejemplo, en Andalucía el Acuerdo de 24 de octubre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía 2023-2026.

100 Todo ello en aplicación de la Decisión de la Comisión Europea de 20 de diciembre de 2011 [C (2011) 9380] que en su considerando cuarto recogen las condiciones compatibles para que una ayuda estatal sea compensada como SIEG por la realización de un servicio público y, por lo tanto, no tengan que ser comunicadas a la UE. Estas condiciones tienen su origen en la jurisprudencia del TJCE, en especial con el asunto *Ferring* (STJUE de 22 de noviembre de 2001C-53/00), confirmada en el asunto *Altmark* (STJUE de 24 de julio de 2003 C-280/00). El TJCE manifestó en la primera de estas sentencias que las compensaciones por servicio público no constituyen ayuda estatal a tenor de lo dispuesto en el art.107 del Tratado, siempre que se cumplan cuatro criterios cumulativos, que son los que después se plasmarían en la citada Decisión de la Comisión Europea. En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas. En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente. En tercer lugar, la compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución del servicio público (...). Finalmente, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública de menor coste, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media, adecuadamente equipada con los medios pertinentes.

libre competencia del mercado¹⁰¹, bien sean ayudas de acuerdo con la Decisión de la Unión Europea, o por el reglamento de *minimis*.

De manera parecida ocurre con la exención de los tributos locales que pueda hacerse a las SIEG (Alguacil Marí, 2021), siempre que así lo declare la corporación local pertinente. En este sentido, el RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, contempla una bonificación de hasta el 95% de la cuota municipal para entidades que desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales (entre otras), para distintos tipos de tasas¹⁰², aunque dicha declaración corresponde al Pleno de la Corporación, previa solicitud del sujeto pasivo y no es usual que se haga (Bonet Sánchez, 2010).

También debemos hacer referencia a la posibilidad de que las EI sean beneficiarias de contratos reservados, tal como regula la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP). La presente ley mantiene la novedad que introdujo la Ley 31/2015 en la normativa anterior (RDL 3/2011), por la que entre los sujetos a los que se le podían reservar unos porcentajes mínimos de derecho a participación en procedimientos de adjudicación de contratos o lotes de estos, se incluían las EI y no sólo a los CEE como ocurría con anterioridad. Y, además, se establece en la disposición adicional 4.ª LCSP un porcentaje de al menos un 30% de estos¹⁰³. A modo de crítica, en materia de contratación pública FAEDEI lleva años insistiendo en que los ayuntamientos no están cumpliendo con la reserva de contratos, entre otros motivos, por desconocimiento, posibles repercusiones de otras empresas ordinarias, o miedo a que esta reserva pueda suponerles una mayor carga de trabajo¹⁰⁴.

Por último, cabe señalar que las EI no tienen un régimen fiscal peculiar, sino que habrá que acudir a la forma jurídica utilizada por la entidad promotora y por la propia EI para saber cómo tributan en los distintos impuestos. Respecto a las entidades promotoras, que no pueden tener lucro, el régimen fiscal más beneficioso es el de las fundaciones y asociaciones de iniciativa social, al estar exenta del Impuesto sobre Sociedades y tener un trato especial en otros impuestos en aplicación de la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, régimen del que no se benefician injustificadamente las cooperativas sin ánimo de lucro salvo en el País Vasco (Gómez Álvarez, 2024). Cabe también mencionar que dada la necesidad de que la EI esté participada en el capital social por personas jurídicas (entidad promotora) si la EI tienen forma de sociedad cooperativa no podría disfrutar del tratamiento fiscal de especialmente protegida por incumplir el requisito de agrupar sólo a personas físicas (art. 8.1 Ley 20/1990). Como se ha expuesto recientemente con detalle (Aguilar Rubio, 2024), se debería acometer una reforma de la normativa fiscal y de la propia LEI para facilitar a través de la vía fiscal que las EI adopten fórmulas de la economía social, en especial las cooperativas de iniciativa social.

4. Conclusiones

En el ordenamiento jurídico español las EI se configuran como empresas centradas en la reinserción laboral de las personas excluidas por causas sociales. A estas personas, la EI les ofrece un contrato de trabajo temporal caracterizado por un acompañamiento personalizado, que les permite obtener las herramientas socio-laborales necesarias para incorporarse posteriormente en el mercado de trabajo ordinario. Las EI, también se encuadran como empresas de la economía social, a partir del artículo 5 de la LES, empresas sociales (junto con las cooperativas sociales y los centros especiales de empleo), coincidentes con los principios del PAES, y como WISES, en concreto WSN de contratación temporal.

Del análisis de la distribución geográfica de las EI en España podemos observar que esta es desigual, concentrándose casi la mitad (un 42,5 % del total), en dos territorios: Cataluña y País Vasco. Además, la evolución del número de EI creadas a lo largo de los años nos permite concluir que es a raíz de la pandemia de la COVID-19 cuando se produce su mayor incremento. Por otro lado, se ha analizado que el origen de las EI en España, se remonta a la intersección de dos modelos: los talleres de empleo u ocupacionales (Plan FIP) y los centros especiales de empleo. De los primeros se obtiene su preocupación por las personas excluidas socialmente, mientras que de los segundos se adquiere su labor de empleo con apoyo o acompañamiento.

El objetivo principal de este estudio era analizar el régimen legal de las EI, estudiando su evolución y sobre todo, centrándonos en la posible reforma planteada en el ALIIES. Para ello, se ha prestado especial interés a la evolución histórica del movimiento de las EI desde sus orígenes en los años noventa en España, sucediéndose varios intentos normativos estatales que finalmente dieron lugar a la promulgación de la LEI 2007. El retraso en dictar la regulación estatal de la LEI provocó que algunas CC.AA. se anticipasen regulando esta figura empresarial, lo que provocó una gran dispersión normativa que se pretendió solucionar con la promulgación de la LEI. Esta pretensión, no sólo no

101 El Ministerio de Hacienda y Deuda Pública, dentro del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas ha creado una base de datos de consulta pública en el que se pueden buscar las concesiones de ayudas *minimis* otorgadas anualmente (durante los cuatro años siguientes al que se concedió la subvención en personas jurídicas). Si en este buscador ponemos la palabra inserción nos aparece una búsqueda con todas las concesiones otorgadas en estos últimos cuatro años de acuerdo con el régimen de *minimis*. Página web oficial: <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/concesiones/minimis>.

102 Tasa de recogida de residuos sólidos urbanos (art. 24), IBI (art. 74.2 quáter), IAE (art. 88.2.e), ICIO (art. 103.2.a) y el IIVTNU (art. 108.5).

103 Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las CC.AA. y de las Entidades Locales, "se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos (...), a EI que cumplan con los requisitos legales para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores en situación de exclusión social sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30%.

104 En 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>; indican que de su muestra, sólo un 5% de las entidades locales tienen un acuerdo con el porcentaje de reserva a realizar y que se estima que ni siquiera el 3% del total de administraciones públicas obligadas por la LCSP hayan adoptado el Acuerdo de reserva mínima obligatoria.

se cumplió, sino que unida a la Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2012 que declara que la regulación de los aspectos sustantivos de la LEI es competencia estatal, en la práctica se ha traducido en la coexistencia de normas autonómicas que han adoptado una posición muy distinta respecto al contenido de la norma estatal. De un lado, CC.AA. que tienen normas sobre las EI anteriores a la LEI y que no se han adaptado a esta ley (Cataluña, Valencia, Castilla y León, Comunidad de Madrid, etc.); otras que se promulgaron por primera vez normas para la calificación de las EI y creación de sus Registros (Andalucía, Principado de Asturias, etc.); y CC.AA. que dictaron nuevas normas derogando las anteriores a la LEI sobre la materia (País Vasco, Aragón, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, etc.)

En el trabajo hemos ido exponiendo las distintas características que las sociedades tienen que cumplir para ser calificadas de EI, comparando y complementando, en su caso, las explicaciones con el contenido de la legislación autonómica, así como con el ALIIES con el que se pretende una actualización de la LEI. De entre todas las características que deben reunir la EI, destacamos la exigencia de una doble estructura jurídico-empresarial caracterizada por una entidad promotora y una empresa de inserción. La entidad promotora, al ser una (o varias) entidades sin ánimo de lucro actúa ejerciendo un control del capital social de manera que se evita que se utilice esta fórmula de prestación de servicios sociales para el enriquecimiento de los socios de las EI. No obstante, la doble estructura jurídica (entidad promotora/empresa de inserción) impide que proyectos de inserción simples se puedan llevar a cabo. Se ha valorado muy positivamente que algunas normativas autonómicas, como es el caso de Cataluña y Castilla y León, establezcan que en el caso de que la EI sea una cooperativa de iniciativa social no se requiera la concurrencia de una entidad promotora, medida que se propone incluir en una futura reforma de la LEI.

El estudio ha analizado también los distintos tipos de sociedades que pueden ser calificadas como EI, destacando la presencia mayoritaria de la SRL, debido a que su carácter capitalista permite la limitación de la responsabilidad al capital aportado por sus socios, así como la facilidad y libertad de configuración. Además, también se ha abordado el estudio de las sociedades laborales y sociedades cooperativas como posibles figuras societarias para ser EI, pero, que por las razones apuntadas, en la práctica no se utilizan con asiduidad. Además, se ha realizado un repaso por los distintos aspectos relacionados con la contratación de los trabajadores en la EI, con especial referencia a los trabajadores en inserción y a las características de su itinerario. De entre todas destacamos que las personas que pueden ser contratadas responden a situaciones sociales que dificultan su propia empleabilidad y que, por tanto, requerirán de una flexibilidad extra en sus labores. Entre estos, de manera novedosa en algunas CC.AA. se permite la contratación de personas con minusvalías físicas o psíquicas como es el caso de Cataluña, la Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid, Andalucía o Galicia.

Por último, se han estudiado las distintas medidas de promoción realizadas para favorecer las EI, sobre todo a partir de la declaración de estas como SIEG, con especial trascendencia en materia fiscal y en reserva de contratación pública. Aunque, es indudable que la mejor medida de promoción de las EI realizada últimamente es la propuesta de modificación de su régimen legal, el ALIIES. Anteproyecto, que ya hemos comentado que fue aprobado por el Consejo de Ministros pero que no se pudo mandar a las Cortes Generales por disolución anticipada de estas ante el adelanto electoral acontecido en España en mayo de 2023. Pese a ello, y aunque no esté exento de críticas, por ejemplo, por la deficiente categorización de las empresas sociales¹⁰⁵, en caso de que se continuase con su proceso legislativo, sería una buena noticia para el sector de las EI.

Conflicto de intereses

La autora declara no tener conflictos de interés.

Apoyos

Esta publicación es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación MCIN/AEI/10.13039/501100011033/, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, desarrollado en el Centro de Investigación en Derecho de la Economía Social y de la Empresa Cooperativa (CIDES) de la Universidad de Almería y del que el profesor Carlos Vargas Vasserot es el Investigador Principal.

5. Referencias bibliográficas

- Aguilar Rubio, M. (2024). *El régimen tributario de las empresas de la economía social. Fundamentos y cuestiones de actualidad*. Madrid: Dykinson.
- Aguilera Izquierdo, R. (2007). *El régimen jurídico de las empresas de inserción*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Aguilera Izquierdo, R. (2009). La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 83, pp. 217-249.
- Adam, S. (2014). Social Exclusion and Work Integration: Social Cooperatives for People with Mental Health Problems in Greece, CIRIEC Working Papers, n. 08. Belgium: University of Liège.
- Álvarez Cuesta, H. (2023). Las empresas de inserción como aliadas para llevar a cabo una transición ecológica en particular en la economía circular y en los empleos verdes. *CIRIEC-España, Revista Jurídica*, 42, 167-210. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26340>.
- Álvarez de Eulate Bada, L. (2017). Empresas de inserción vascas: una herramienta eficaz y eficiente para la inclusión sociolaboral. *Abendua*, 2(63), 189-201. DOI: <https://doi.org/10.5569/1134-7147.64.13>.
- Álvarez Vega, M.I. (1999). Las Empresas de Inserción Social como nueva forma de organización empresarial.

105 Véase Vargas Vasserot(2023:412 y ss).

- Especial referencia a su régimen jurídico. *CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. 1(31), 47-84.
- Alegre Nueno, M. (2018). Centros especiales de empleo: realidad y nuevos retos. En: Fajardo García (coord.). *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social*. Valencia: Ciriec-España.
- Alegre Nueno, M. (2018). La seguridad y salud laboral en las empresas de inserción. *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de prevención*. 11(165), 37-42.
- Alguacil Marí, M.P., (2021). La tributación de las empresas de inserción. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*. 150, 35 – 58.
- Alguacil Marí, M.P. y García Hernández J. (2022). *Efectos para las Empresas de Inserción de la Declaración de Prestadoras de Servicios de Interés Económico General*. Valencia: Aula Empresarial y Labora.
- Aretxabala, M.E. y Caro, A. (2013). Las empresas de inserción vascas y sus entidades promotoras como ejemplo de buenas prácticas en la integración sociolaboral del colectivo de inmigrantes más vulnerable. *GEZKI*, 10,149-188.
- Askunze Elizaga, C. (2016). Empresas de inserción en la economía social. Herramientas para la inclusión sociolaboral. *CIRIEC- España, Revista Jurídica*, 2(29), 1-32.
- Ayuso Siart, S. (2023). El valor social generado por los centros especiales de empleo en España: comparación de dos enfoques de monetización. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 1(145). e91411. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.91411>.
- Bonet Sánchez, M.P. (2010). Empresas de inserción: razones para una fiscalidad específica. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, Nº 21, pp. 1-32.
- Borzaga, C. y Defournay, J. (2004). *The emergence of social enterprise*. London: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203164679>.
- Borzaga, C. y Loss, M. (2006). Profiles and trajectories of workers in work integration social enterprises. En: Nyssens. *Social Enterprise – at the crossroads of market, public policies and civil society*. London: Rutledge, pp. 169-194.
- Borzaga, C., Fazzi, L. y Galera, G. (2016). Social Enterprise as a Bottom-Up Dynamic: Part 1. The Reaction of Civil Society to Unmet Social Needs in Italy, Sweden and Japan, *International Review of Sociology*, 26(1): 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1080/03906701.2016.1148336>.
- Calvo Vérguez, J. (2005). En torno al régimen jurídico de las Empresas de Inserción Social: Cuestiones conflictivas. *GEZKI*. 1, 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 Alonso Olea y Montoya Melgar (dirs.). *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*. Madrid: Aranzadi.
- Cámara Botía, A. (2007). Las empresas de inserción: aspectos laborales. *Revista española de derecho del trabajo*, 3(135), 603-622.
- Canalda Criado, S. (2023). Empresas de inserción y economía circular: el itinerario formativo como herramienta para la transición justa. *CIRIEC-España, Revista Jurídica*, 42, pp. 211-246. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26554>.
- Canalda Criado, S. (2023). Las empresas de inserción como empresas sociales: estudio de su contribución al interés general desde la perspectiva jurídica. XIX Congreso Internacional de Investigadores en Economía Social y Cooperativa. I.S.B.N: 978-84-126157-6-0.
- Cano López, A. (2011). En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (rectius: sociedad) de inserción. *CIRIEC- España, Revista Jurídica*, Nº 22, pp. 1- 32.
- Cuenca Ruíz, M.J. (2023). La empresa de inserción como empresa social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*. 157, 57-78.
- Davister, C., Defourny, J. y Grégoire, O. (2004). *Work integration social enterprises in the European Union: an overview of existing models*. Working Paper nº 04/04, www.emes.net.
- Dees, J.G. (1998). *The meaning of social entrepreneurship*. Mimeo: Stanford University.
- Defournay, J., Favreau, L. y Laville, J.L. (1998). *Insertion et nouvelle économie sociale*. París: Éditions Desclée de Brouwer.
- Defournay, J. (2001). From third sector to social enterprises. En Borzaga y Defourny (eds). *The emergence of social Enterprise*. London: Routledge.
- Defournay J. y Nyssens, M. (2012). El enfoque EMES de empresa social desde una perspectiva comparada. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 75, pp 7-34.
- Díaz Fonca M. y Marcuello Servós C. (2012). Las empresas sociales en España: concepto y características. *GEZKI*, 8, 143-163.
- FAEDEI y AERESS.: *El acompañamiento en las empresas de inserción*, Madrid, FAEDEI y AERESS.
- FAEDEI. (2021, 2022, 2023) *Informe anual de Empresas de Inserción*. Madrid: FAEDEI.
- García Maynar, A. y Esteve Arnal, M. (2007). Las Empresas de Inserción en España: normativa y características, *Revista CIRIEC-España*, 3(59),153- 178.
- García Maynar, A. (2007). El momento actual de las Empresas de Inserción, un momento histórico. *Revista CIRIEC-España*, 59, 7-32.
- Garrido Pérez, E. (2009). Empresas de inserción: cuestiones competenciales Estado/Comunidades Autónomas. *Temas laborales*. 1(100), 265-293.
- Galera, G., Carini, C., Franchini, B., Tallarini G., Signoretti, A., Bossuyt, L., Messely L., Belafatti F., Bezzina, I., García Antequera, J.J., Moder, C. y Baturina D. (2022). Report on trends and challenges for work integration social enterprises (WISEs) in Europe. Current situation of skills gaps, especially in the digital area. B-WISE

- project, Brussels: <https://www.bwiseproject.eu/en/results>.
- Gómez Álvarez, J.J. (2022). Economía Social y Tercer Sector. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 141, e82255. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.82255>.
- Gómez Álvarez, J.J. (2024). La tributación de las cooperativas de iniciativa social y las entidades del tercer sector. En: Aguilar Rubio, M. y Vargas Vasserot, C. (Dir.): *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*. Madrid: Dykinson, pp. 781 y ss.
- Hernández Cáceres, D. (2022). Las cooperativas sociales como manifestación del principio cooperativo de interés por la comunidad. En: Aguilar Rubio, M. (Dir.) *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*. Madrid: Marcial Pons, pp. 79-83.
- Kerlin, J. (2006). Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences, *Voluntas*, Nº 17, pp. 247-263.
- López-Aranguren, M. (2002). *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Macías Ruano, J.A. (2023). *La proyección legislativa de los valores cooperativos*. Madrid: Dykinson.
- Marcuello Servós, C., Bellostas Pérez-Gruoso, A. y Marcuello Servós, Ch. (2008). *Informe sobre las empresas de inserción en España*. Valencia: Serie Informes CIRIEC.
- Marcuello Servós, Ch. (2007). Empresas de inserción: respuesta ciudadana contra la exclusión social. *Revista la sociedad cooperativa*. 11(44), 36-41.
- Marhuenda, F. y Navas, A. (2013). Transitions from exclusion to Work Integration Social Enterprises and into the ordinary labour market. En: Seifried, J. y Wutke, E. (Dir.): *Transitions into Vocational Education: Research in Vocational Education*. Leverkusen: Barbara Budrich.
- Melián Navarro, A. y Campos Climent, V. (2010). Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, Nº 100, pp. 43-67.
- Melián Navarro, A., Campos Climent, V. y Sanchis Palacio J.R. (2011). Emprendimiento Social y Empresas de Inserción en España. Aplicación del Método Delphi para la determinación del perfil del emprendedor y las empresas sociales creadas por emprendedores. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, Nº 106, pp. 150-172.
- Montiel Vargas, A. (2022). Incidencia de la legislación para la prestación de servicios sociales por las empresas de inserción en España. En: Aguilar Rubio, M. (dir.): *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*. Madrid: Marcial Pons, pp. 257-278.
- Montiel Vargas, A. (2023). Análisis legal de las empresas de inserción en España. En: Henry H. y Vargas Vasserot C. (coords): *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social y solidaria*. Madrid: Dykinson, pp. 569-589.
- Monzón Campos, J.L. y Herrero Montagud M. (2021). Centros especiales de empleo y empresas de inserción. En: Monzón Campos y Antuñano Maruri (dir). *Guía Laboral de la Economía Social Valenciana*. Valencia: Ciriec España, 259-270.
- Nyssens, M. (2006). Social Enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society. En: Nyssens. *Social Enterprise – at the crossroads of market, public policies and civil society*. London: Routledge, pp. 313-328.
- 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*, 1(49), 9-59.
- Paniagua Zurera, M. (2013). Las empresas de inserción sociolaboral y las cláusulas sociales en la contratación pública: dos instrumentos necesarios para la innovación social hacia el desarrollo. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, Nº 112, pp. 176-212. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_REVE.2013.v112.43066.
- Pérez Llorca, J. (2000). La contratación de obra pública como instrumento de política social. En *CARITAS: Las Empresas de Inserción a debate – Documentación social*, 117-118(2), 283-296.
- Pizarro Esribano, F. y Miranda González, F.J. (2023). Creation of Work Integration Social Enterprises (WISEs) by Social Action Organizations: Proposal of a Model for Decision-Making. *International Society for Third Sector Research (ISTR)*. 34, 222-238. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-021-00447-2>.
- Retolaza Ávalos, J.L., Ruiz Roqueñi, M. y Araujo de la Mata, A. (2007). Factores estratégicos de éxito de las empresas de inserción. *CIRIEC-España*, Nº 59, pp. 61- 89.
- Riaño-Galán, A., García-Ruiz, R., Rodríguez Martín, A., & Álvarez-Arregui, E. (2016). Calidad de vida e inserción socio-laboral de jóvenes con discapacidad. *Revista electrónica de investigación educativa*, 18(1), pp. 112-127.
- Rojo Torrecilla, E. (2023). Texto comparado de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre, para la regulación de las EI y las modificaciones propuestas a dicha norma en el ALIIES. Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo, entrada de 2 de mayo de 2023. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/05/texto-comparado-de-la-ley-442007-de-13.html>.
- Salinas Tomás, M.F. (2022). Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 141, e81816. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.81816>.
- Salinas Tomás, M.F. (2023). El modelo de acompañamiento en las empresas de inserción y su incidencia en la empleabilidad de personas en situación y/o riesgo de exclusión social. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 1(143), e85559. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.85559>.
- Senent Vidal, M.J., De Vicente Pachés, F. y Mateu Carruana, M.J. (2011). Aspectos jurídico-societarios laborales de las empresas de inserción. En Ciriec-España (dir. Congr.). *La economía social, pilar de un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible*. Valladolid: Ciriec-España. ISBN 9788495003850.
- Solórzano M., Guzmán, C., Savall, T., Villajos, E. (2018). *La identidad de la empresa social en España: análisis*

- desde cuatro realidades socioeconómicas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 92, pp. 155-182. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.92.9236>.
- Spear, R., Defourney, J. Favreau, L. y Laville, J.L. (1999). *Tackling Social Exclusion in Europe. The Contribution of the Social Economy*. Aldershot: Ashgate.
- Urteaga Olano, E. (2009). La política de inserción por la economía en Francia. *Acciones e investigaciones sociales*, 27, 195-216. ISSN 1132-192X
- Vargas Vasserot, C. (2022). Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuesta de lege ferenda para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de economía social. *CIRIEC- España, Revista Jurídica*. 41, 289-329. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25776>.
- Vargas Vasserot, C. (2023). 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. En Henry y Vargas Vasserot (coords.). *Una visión comparada e internacional del Derecho Cooperativo y de la Economía Social y Solidaria*, Madrid: Dykinson.