

IP 19/06

**Informe Previo sobre Proyecto de Decreto por el que
se regula el procedimiento de calificación de las Empresas
de Inserción Laboral y se crea su Registro Administrativo**

Fecha de aprobación:
Pleno 14 de diciembre de 2006



Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el Procedimiento de Calificación de las Empresas de Inserción Laboral y se crea su Registro Administrativo

Con fecha 8 de noviembre de 2006, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto reseñado, realizada por la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León.

Al Proyecto de Decreto acompaña la documentación que se ha utilizado para su elaboración.

No solicitándose el procedimiento de urgencia, procede la tramitación por el procedimiento ordinario previsto en el art. 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La Comisión de Área Social se reunió los días 16 y 24 de noviembre de 2006 para elaborar el Informe Previo, que remitió a la Comisión Permanente, que lo vio en su reunión de 30 de noviembre de 2006, aprobándose posteriormente por el Pleno del CES el día 14 de diciembre de 2006.

Antecedentes

Unión Europea

- La U.E. en la cumbre de Lisboa (nueva estrategia de 2005), señala el logro de la ocupación de los colectivos más desfavorecidos como una de las medidas más importantes para reducir la pobreza y mejorar la cohesión social.



España

- En el momento en que se informa, está pendiente en trámite parlamentario la elaboración, a nivel estatal, de una nueva Ley de Empresas de Inserción, que habrá de constituirse en marco básico de aplicación a nivel nacional.
- El Programa Nacional de Reformas (2005-2008) recoge medidas dirigidas a favorecer la integración laboral de colectivos en situación de riesgo o exclusión social.
- En 2005 finalizó el II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2003-2005), y el Plan (2005-2006) que es el vigente, de menor duración porque a partir de 2006 la inclusión social se integrará en una nueva estructura racionalizada de coordinación política en el ámbito de la protección social. Este nuevo plan plantea como objetivo el fomento del empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión, dentro de las medidas activas que contempla para lograr este objetivo prevé la regulación legal de las Empresas de Inserción y el establecimiento de nuevos incentivos y bonificaciones a estas empresas, contar con mecanismos de cooperación entre las Administraciones Públicas y las ONGs y la modificación de la normativa del Plan de Formación e Inserción Profesional.
- La Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo, en su Disposición Adicional Novena, define las empresas de promoción e inserción laboral.
- El CES Nacional en su Informe 8/06, de 22 de noviembre, sobre La pobreza y la Inclusión Social en España, aboga por establecer una regulación legal de las Empresas de Inserción, que reconozca la función de integración laboral que vienen realizando con las personas excluidas del mercado laboral, entendiéndose que debe reconocerse a estas empresas su utilidad pública.

Castilla y León

- El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, artículo 32.1 19, dispone que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de



prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad o la exclusión social.

- El Informe Previo 2/04 del CES de Castilla y León sobre *Crecimiento económico e inclusión social en Castilla y León*, dedica su punto 3 a las empresas de inserción, describiendo la situación de éstas en Castilla y León, a través de un estudio de las empresas asociadas a al Federación Castellano Leonesa de Empresas de Inserción, partiendo de una encuesta a las mismas de la que se extraen conclusiones. El CES recomienda a la Administración Pública crear un marco legal adecuado a estas empresas.
- El 31 de marzo de 2006 se presentó por la Junta de Castilla y León y se debatió con la Federación Castellano Leonesa de Empresas de Inserción (FECLEI), el primer borrador de texto del Decreto.

En otras CC.AA.

- Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, del Gobierno de Navarra, modificado por Decreto Foral 100/2000, de 28 de febrero, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de programas de incorporación sociolaboral.
- Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, del País Vasco por el que se regula la Calificación de las Empresas de Inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el Registro de Empresas de Inserción.
- Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Cataluña de Medidas Legislativas para Regular las Empresas de Inserción Sociolaboral.
- Decreto 32/2003, de 10 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Canarias por el que se regula la inserción sociolaboral en empresas de inserción.
- Decreto 37/2006, de 7 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Aragón por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el programa ARINSER de ayudas económicas para la integración sociolaboral.



- Decreto 2/2006, de 13 de enero, de la Comunidad Autónoma de La Rioja por el que se crea el Registro de Empresas de Inserción Sociolaboral de La Rioja y se regulan los requisitos para la calificación e inscripción en dicho Registro.
- En el momento de elaboración del presente informe, se encuentra en trámite parlamentario el Proyecto de Ley de la Comunidad Valenciana por el que se regulan las Empresas de Inserción para fomentar la inclusión social en esta Comunidad.

Observaciones generales

Única.- El Proyecto de Decreto consta de 10 artículos y 2 Disposiciones Finales, así como un Anexo con un modelo de solicitud de calificación e inscripción.

La norma se estructura en tres capítulos, del siguiente modo:

- *Capítulo I*, que recoge las disposiciones comunes, objeto, ámbito de aplicación, concepto de empresa de inserción y colectivos que, por estar en situación o riesgo de exclusión social, podrán acceder a estas empresas como parte de su proceso de inserción.
- *Capítulo II*, se refiere a los procesos de calificación de las empresas de inserción, requisitos para obtener la calificación, procedimiento, así como a las obligaciones derivadas de la calificación y pérdida de la misma.
- *Capítulo III*, se ocupa de la creación, funcionamiento y organización del Registro de estas empresas.

Observaciones particulares

Primera.- *Al Preámbulo.* El CES entiende que es necesario citar en el Preámbulo del Proyecto el artículo 35 de la Constitución, por cuanto en el mismo se contempla el deber y el derecho al trabajo de todos los españoles.

Con la intención de contribuir a la mejora técnica normativa del Proyecto, es conveniente sustituir “adiestrarles” por “habilitarles” en el párrafo sexto del preámbulo.



En el párrafo séptimo del Preámbulo el CES entiende que no resulta adecuado citar “pese a la escasa regulación estatal al respecto”, debiendo sustituirse, por una mención, a la escasa regulación de estas empresas en general. Al final de este mismo párrafo, debe añadirse “... y estas tienen como objetivo básico la consecución de normativa reguladora...”, al objeto de aclarar que son las organizaciones asociativas de estas empresas las que desean dicha regulación.

El párrafo octavo del preámbulo, debería suprimirse, pues el CES no considera oportuna su inclusión, ni la referencia que se hace a la Iniciativa Comunitaria Equal.

El CES también cree conveniente incluir, donde mejor ubicación tengan dentro del Preámbulo, los siguientes textos:

“El compromiso con el empleo, así como con las experiencias socioeconómicas que contribuyen a crearlo, es una prioridad de la Junta de Castilla y León. Existe general acuerdo entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y los Agentes Sociales y Económicos y las Entidades que trabajan directamente en la inclusión socio-laboral de los ciudadanos en situación o riesgo de exclusión social, acerca de la necesidad de proporcionar a estas personas otras alternativas que les permitan escapar del círculo vicioso de la marginación y la pobreza. En este sentido, los Acuerdos alcanzados en el marco del Diálogo Social, y los sucesivos Planes Regionales de Empleo, entre el Gobierno de Castilla y León, los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT Castilla y León) y Comisiones Obreras (CC.OO. Castilla y León) y la organización empresarial Confederación Empresarial de Castilla y León (CECALE), aborda, entre las líneas a desarrollar la integración de los colectivos con riesgo de exclusión del mercado laboral”.

“Las empresas de inserción laboral constituyen una alternativa al asistencialismo tradicional y un instrumento dinamizador de la inserción sociolaboral de aquéllos colectivos especialmente sensibles a quedar fuera de dicha inserción, por presentar en sus perfiles personales o sociales circunstancias agravantes como la marginación, las carencias familiares, el desarraigo cultural, las graves deficiencias educativas, la desmotivación personal, la falta de hábitos sociales o laborales, así como cualquier otra problemática que favorezca su alejamiento del mercado de trabajo”.



Segunda.- Al artículo 1º. El CES considera conveniente que al definir el ámbito de aplicación del Decreto, esta norma se pronuncie sobre el supuesto de empresas que desarrollen su labor en Castilla y León, pero tengan su sede social fuera de la Comunidad, al objeto de ofrecer certeza sobre un caso que puede plantear dudas de interpretación.

Tercera.- Al artículo 2º. Dado que el concepto de empresa de inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social aparece recogido ya en la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo; considera el CES que debería añadirse en este artículo “a efectos del presente Decreto”.

Además, donde dice “...*las empresas de inserción laboral son aquellas que tienen recogido dentro de su objeto social la realización de actividades tendentes a conseguir la integración laboral y el acceso al mercado ordinario de trabajo de personas en riesgo o en situación de exclusión social,*” debe decir “..*las empresas de inserción laboral son aquellas que tienen recogido dentro de su objeto social la realización de actividades tendentes a conseguir la integración laboral y el acceso al mercado ordinario de trabajo de personas en riesgo o en situación de exclusión social, como fin primordial*”, al objeto de coordinar este artículo con el artículo 7 a) en el que aparece esta expresión y para dejar claro que no se trata de una finalidad más de las que pueda tener la empresa, sino la principal, la básica que justifica su naturaleza.

Cuarta.- Al Artículo 3. Es conveniente aclarar en el precepto que la acreditación de situación o riesgo de exclusión social es precisamente la que determina quienes son las personas susceptibles de incorporarse a una empresa de inserción, esto es, un requisito constitutivo.

En la letra g), que pasaría a ser la letra h) de este artículo, conviene sustituir la expresión “...*un proceso de inserción social a través de empresas de inserción*” por “...*inserción social por el empleo a través de empresas de inserción*”.



Añadir una nueva letra g) con el siguiente texto: *“colectivos víctimas de violencia de género en situación de riesgo o exclusión social que no hayan podido acogerse al Plan DIKE.”*

Quinta.- Al Artículo 4. El CES entiende que en el apartado 1.a de este artículo debería incluirse la exigencia de que en estas empresas el número de trabajadores en riesgo o en exclusión social, nunca pueda ser inferior a dos de media anual en cómputo horario a tiempo completo.

Respecto al apartado 1.c, el Consejo propone la siguiente redacción alternativa: *“Podrán obtener la calificación como empresas de inserción laboral, a efectos del presente Decreto, las sociedades mercantiles y cooperativas, legalmente constituidas, que cumplan los requisitos exigidos en el mismo”.*

El Consejo cree que debería añadirse también a este artículo un nuevo punto, con la letra e, que diga: *“Contar con un proyecto de inserción personalizado que proporcione a los/las trabajadores/as en proceso de inserción al menos las medidas de apoyo necesarias destinadas a la formación, capacitación y adquisición de competencias; las adquisición de hábitos de trabajo y habilidades sociales a través de estrategias de desarrollo personal y profesional; servicio de tutelaje; servicio de intermediación de cara a facilitar el tránsito a la empresa ordinaria”.* Consecuentemente se propone la supresión del punto 2 del artículo 6.

En el punto 4.e, que pasaría a ser 4.f, sería conveniente sustituir el texto del proyecto por el que sigue: *“estar promovidas o participadas por una o varias entidades sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos y actuaciones, persigan la integración social y laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social. Dicha participación deberá ser superior al 50 por ciento del capital social total de la empresa, salvo que adopte la forma de sociedad cooperativa, en cuyo caso, se aplicará lo que diga la Ley de Cooperativas.*



El CES considera que debería añadirse a este artículo un nuevo requisito que contemplara la exigencia de que estas empresas no deben haber amortizado (salvo por las circunstancias previstas en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores) ningún puesto de trabajo por despido improcedente durante el año anterior a la solicitud de calificación.

También considera el CES que debería trasladarse a este artículo, como requisito de calificación, lo incluido como obligación en el punto 3 del artículo 6.

Sexta.- Al artículo 5º. El CES considera conveniente que, antes de regular el procedimiento de calificación y el de la descalificación, se defina qué ha de entenderse por “calificación” a los efectos del Decreto, pues la calificación como acto por el que se adquiere la condición de empresa de inserción laboral, es el objeto al que se refieren tales procedimientos.

Aunque el CES considera adecuado, con carácter general, que el silencio administrativo, en este caso, sea positivo, no obstante, dada la complejidad de la regulación y la conveniencia de cumplir los requisitos que se establecen para estas empresas, parece aconsejable su reconsideración.

Podría recogerse expresamente en este artículo, que la calificación como empresa de inserción, faculta a las que ostenten la misma a incluir en su denominación social las palabras “Empresa de Inserción” o las siglas “E.I.”.

Como mejora técnica se propone sustituir el comienzo del punto 3 de este artículo 5 por “*el órgano competente...*”

Séptima.- Al artículo 6º. El CES entiende que el plazo de 15 días establecido en el punto 1.a de este artículo, puede resultar escaso, habida cuenta de la documentación que se solicita.

Respecto al punto 1.c conviene sustituir como contenido de la memoria “*un resumen económico del ejercicio*” por “*cuentas anuales y balance y, en su caso, resumen económico del ejercicio anterior*”.



Octava.- Al artículo 7º. El CES cree que debería recogerse en este artículo, como causa de pérdida de la calificación de Empresa de Inserción, además de las que figuran, otras nuevas, con la letra que corresponda, (f, g, h) que digan:

-“Utilizar la condición de Empresas de Inserción para fines o actuaciones diferentes de los que le son propios”.

-“La falta de actividad durante más de un año”.

-“La transformación en una sociedad de otra naturaleza, la constitución de una nueva sociedad, aunque sea de la misma naturaleza, por fusión de dos o más preexistentes o por absorción, o la creación de una o más sociedades por segregación de una preexistente”.

En la letra e) de este artículo, se emplea el vocablo “indebidamente” que puede dar lugar a dificultad de interpretación.

Ha de hacerse constar que contra la resolución de descalificación debe ofrecerse al afectado la posibilidad de recurrir como corresponde en derecho (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC).

Debería abrirse también la posibilidad de la descalificación a instancia de parte, junto a la actuación de oficio, como se corresponde con un procedimiento voluntario.

Novena.- A los artículos 8º, 9º y 10º. En estos preceptos se recogen la creación, adscripción, funcionamiento y organización del Registro de Empresas de Inserción Laboral de la Comunidad de Castilla y León.

Acertadamente se precisa la naturaleza jurídica y características del Registro que se crea, extremo esencial para conocer si sus efectos son constitutivos o no, aspecto éste que no siempre aparece precisado en las normas creadoras de Registros sobre las que se solicita Informe a este Organismo.

Respecto al artículo 9.3, debe completarse su texto añadiendo *“notificándolo a los interesados”*.



Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES considera la falta del empleo como uno de los factores de mayor riesgo de exclusión social, por lo que el apoyo normativo a un instrumento que se ha revelado eficaz para lograr la reintegración de los excluidos sociales y laborales a los hábitos del trabajo, como lo son las empresas de inserción laboral, ha de valorarse por este Consejo como una norma positiva y necesaria.

No obstante, puede plantear dudas sobre la oportunidad de esta regulación el hecho de que esté aún pendiente en trámite parlamentario la aprobación de una nueva Ley estatal de empresas de inserción, que tendrá carácter de marco legal de obligada referencia para las normas autonómicas y que podría conllevar la necesaria introducción de cambios en la norma autonómica sobre la que se informa, si bien es cierto que la proposición de ley estatal fue presentada en abril de 2004, y urge dotar de cobertura normativa a unas empresas que vienen operando desde hace mucho tiempo asumiendo diversas formas asociativas.

Segunda.- Para obtener los mejores resultados en la inserción, resulta necesaria, a juicio de este Consejo, la coordinación y permanente contacto de las empresas con los servicios públicos de empleo, y con los servicios sociales y sanitarios (de atención primaria o especializada) y el órgano competente en materia de economía social. Esta colaboración es posible en los procesos de selección de candidatos y en la formación, itinerarios de inserción y acompañamiento social.

Tercera.- Al tiempo que es necesario apoyar técnica, económica y fiscalmente a estas empresas, por la tarea de utilidad pública y labor social que realizan, han de establecerse los adecuados mecanismos de control y fiscalización administrativa para evitar que su actividad no suponga una competencia desleal con el resto de las empresas que operan en el mercado y para garantía del destino de las ayudas públicas que puedan recibir.

La Administración Pública debe dar a conocer y difundir la labor social de estas empresas y el beneficio que aportan a la sociedad.



Cuarta.- Considera el CES que la utilización de las tecnologías de la información puede constituir una valiosa ayuda en la puesta en funcionamiento y operatividad del nuevo Registro.

Quinta.- Con independencia del análisis del proyecto, se observa que las empresas que pudieran calificarse como de inserción realizan fundamentalmente su actividad, como tal, en sectores como el reciclaje, los servicios personales, la agricultura y jardinería o la obra menor entre otros. El CES entiende que sería aconsejable promover que este tipo de empresas tuvieran cabida en cualquier ámbito de la producción.

Sexta.- El CES recomienda sean tenidas en cuenta las propuestas que, en referencia a cada artículo del Proyecto, se incluyen en las Observaciones Particulares del Informe.

Valladolid, 14 de diciembre de 2006

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández