

# EMPRESAS DE INSERCIÓN: CUESTIONES COMPETENCIALES ESTADO/COMUNIDADES AUTÓNOMAS

EVA GARRIDO PÉREZ

*Profesora Titular de Derechoo del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universitat Pompeu Fabra

## EXTRACTO

**Palabras Clave: Empresas de Inserción, Reparto de Competecias**

En los últimos años, algunas CCAA han venido promulgando diversas disposiciones que inciden en aspectos estructurales, materiales e incluso laborales de las denominadas empresas de inserción, cubriendo así un espacio de ordenación aparentemente asistencial, aun con indudables conexiones en materia de empleo y de régimen laboral. La posterior aparición de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, identifica al Estado como dueño de un terreno que hasta entonces ocupaban en exclusividad las CCAA, y con ello suscitando diversos problemas interpretativos y aplicativos relacionados, no sólo con la adecuación constitucional de la opción legislativa y de lo abonado en dicho terreno por disposiciones autonómicas preexistentes, sino también con el ámbito competencial reservado a las futuras ordenaciones de las CCAA en la materia.

## ABSTRACT

**Key Words: Integration Undertakings, Distribution of Competences**

In the last few years, some Autonomous Communities (AC) have issued several provisions that have had an impact on structural, material and labour aspects of so-called integration undertakings, thus covering a legal space related to assistance, with obvious connections to employment and labour regulation. The subsequent appearance of Law 44/2007, of 13 December, which identifies the State as the owner of this sphere occupied exclusively by AC until now, has given rise to several problems in interpretation and implementation to this regard, not only with regard to its constitutional suitability and to former regional provisions, but also with regard to the future competence space for AC regulations on this subject.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA COMPLEJIDAD COMPETENCIAL DERIVADA DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN
  - 2.1. La opción legal: un enfoque eminentemente laboral con una finalidad uniformadora
  - 2.2. La normativa autonómica preexistente: fundamento y eficacia desde el plano competencial
3. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN
  - 3.1. La relación laboral en el seno de las empresas de inserción como núcleo indisponible de competencia estatal
    - 3.1.1. La caracterización jurídica de la relación laboral en el seno de las empresas de inserción y el margen de actuación dispuesto para la ordenación autonómica
    - 3.1.2. La delimitación de los sujetos de la relación laboral
  - 3.2. El proceso de inserción: obligación legal de necesario desarrollo autonómico

## 1. INTRODUCCION

Durante años, diversas disposiciones autonómicas han venido ordenando y regulando un fenómeno nacido a raíz de ciertas iniciativas privadas o semipúblicas de claros tintes asistenciales por cuanto su fin no era otro que prestar servicios de apoyo, integración y orientación laboral a determinadas personas situadas en los márgenes de la pobreza y de la exclusión social<sup>1</sup>. De unos iniciales centros de acogida y atención de raíz asociativa o fundacional, se pasa a configurar unas estructuras conformadas sobre base empresarial en las que se ofrece un trabajo productivo a ciertos colectivos que están en un entorno de exclusión, con el fin de fomentar su utilidad y con ello su integración social.

Sin embargo, la aparición de las empresas de inserción no responde a un fenómeno espontáneo o de mera adaptación de las estructuras prestacionales y menos aun la actuación pública de apoyo a las mismas. Determinadas iniciativas políticas y sociales que se han venido desarrollando en los últimos años, instando la ordenación de un marco adecuado para la inserción sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social<sup>2</sup>, culminaron con un cierto reconocimiento de las denominadas “empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social” en la Disposición Adicional 9ª de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

<sup>1</sup> Para un recorrido histórico del origen y nacimiento de las empresas de inserción, así cómo referencia comparativa a otros modelos europeos, vid. López-Aranguren, L.Mª., “Las empresas de inserción en España”, CES, Madrid 2002, págs..165 y ss.

<sup>2</sup> Un mayor detalle de estas iniciativas y recomendaciones puede verse en Aguilera Izquierdo, R., “El régimen jurídico de las empresas de inserción”. Ed. Cívitas, Madrid 2009, págs. 27 ss,

Un reconocimiento pues de aquellas estructuras empresariales que podrían contratar a dichas personas, pudiendo en consecuencia acceder a las bonificaciones previstas en la propia norma, pero también “desarrollar los programas que se determinen en colaboración con las Administraciones y entidades públicas con competencias en la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social”. Aparece así esta norma como la propiciatoria y habilitante de un panorama de actuación competencial que se ha derivado con el tiempo en sumamente complejo y conflictivo.

En efecto, la operatividad de empresas de tal naturaleza comienza a contar, en determinados ámbitos territoriales, con el apoyo de las correspondientes instituciones públicas, ya a nivel autonómico como local, y desde un plano tanto económico, mediante subvenciones a sus actividades promocionales de inserción sociolaboral, como estructural, aportando la colaboración de los servicios sociales en la consecución de sus objetivos. Sobre esta base, e impulsadas por el propio desarrollo operativo de las empresas de inserción, algunas CCAA comienzan a disponer auténticas normas reguladoras que inciden en aspectos estructurales, formales, materiales e incluso laborales del entorno mismo de las empresas de inserción que actuaran en sus respectivos territorios.

De este modo, las CCAA han ido cubriendo un espacio aparentemente asistencial pero con indudables conexiones en materia de empleo y de régimen laboral. Un particular terreno de nadie del que se desconocía toda referencia sobre su titularidad y del que en consecuencia se apropiaron las CCAA con todo un variado recurso a competencias y responsabilidades públicas para justificar su intervención ordenadora. Hasta que la aparición de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, regulando el régimen de las empresas de inserción, identifica al Estado como dueño de terreno y con ello suscitando directamente diversos problemas interpretativos relacionados con la adecuación constitucional y legal de lo abonado en él por las ordenaciones autonómicas.

Pero el frente de análisis no debe situarse únicamente desde la posición de la asumida titularidad estatal, para a partir de ella delimitar el grado de participación que les pudiera corresponder a las CCAA en la fertilidad de ese terreno constituido por las empresas de inserción. Por el contrario, un planteamiento de las cuestiones competenciales que suscita la Ley 44/2007 debe intentar dar respuesta a cuestiones de origen, porqué en este momento aparece dicha opción legal, y especialmente de justificación, esto es, si en efecto la materia regulada, las empresas de inserción, entra dentro del ámbito competencial referido a la legislación laboral o si por el contrario entronca directa o indirectamente con el campo de la asistencia social donde las CCAA pueden intervenir legislativamente. Un análisis de base que en consecuencia permitiría analizar el diseño efectuado por la Ley 44/2007 en la ordenación y operatividad de las empresas de inserción, y la distribución competencial que de la misma

quepa derivar o deducir, lo que sin duda consentiría a su vez no solo enjuiciar ciertas disposiciones autonómicas preexistentes en la materia, sino también definir el alcance de las futuras ordenaciones en CCAA que hasta el momento carecen de un marco regulador referido a las empresas de inserción, como es el caso de Andalucía.

No obstante debe advertirse que lo que a continuación sigue es tan solo un previo planteamiento analítico de las cuestiones competenciales suscitadas por la Ley 44/2007, a la espera de que el verdadero interprete en la materia, el Tribunal Constitucional, exprese su autorizada opinión al respecto cuando resuelva el recurso de inconstitucionalidad contra numerosos artículos de la Ley y que ha sido promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana<sup>3</sup>.

## **2. LA COMPLEJIDAD COMPETENCIAL DERIVADA DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN**

### **2.1. La opción legal: un enfoque eminentemente laboral con una finalidad uniformadora**

En su Exposición de Motivos, la Ley 44/2007 pretende resumir y justificar su propio nacimiento, aludiendo básicamente a la exclusión social que afecta de forma particular a determinados colectivos, y a los objetivos de inserción y lucha contra la marginación y la pobreza imperante en la estrategia global de la UE, como premisas legitimadoras para una intervención que implica a las distintas Administraciones públicas dentro de sus respectivas competencias. Ahora bien, del mismo modo que la exclusión social no es un concepto unívoco, presentando variada morfología y factores originarios, tampoco las vías de afrontar la exclusión social tienen o ha de tener una única dirección o naturaleza.

En efecto, la exclusión social no trae su origen en una sola causa, sino que atiende o se explica por una multitud de factores: fracaso escolar, precariedad laboral, segregación étnica, pobreza, dependencia de prestaciones sociales, barreras lingüísticas, enfermedades, discapacidades, adicciones, familias frag-

<sup>3</sup> Recurso de inconstitucionalidad nº 2136/2008 (BOE de 25.4.2008). De dicho recurso únicamente se salvan los capítulos referidos a las relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción (Capítulo IV), a las medidas de promoción (Capítulo V) y a las infracciones y sanciones (Capítulo VI), así como algunas Disposiciones Adicionales que o bien no refieren a cuestiones competenciales o bien precisamente atribuyen determinadas funciones a las CCAA.

mentadas o monoparentales, infravivienda, etc. De ahí que los propios colectivos que caen bajo la genérica denominación de marginados o excluidos sociales no conforman un grupo homogéneo, y de ahí que también en pura lógica requieran distintas medidas de atención, integración y acción. Como consecuencia, tampoco puede exigirse una misma línea orientadora en las políticas públicas tendentes a superar la exclusión social. De hecho, son variados los frentes que pueden identificarse desde los cuales abordar esta dinámica (refuerzo de las redes sociales, participación política y ciudadana, etc.), pero es claro que uno de los ejes fundamentales de cualquier política de inclusión social pasa indiscutiblemente por intentar eliminar la desigualdad subyacente al propio concepto de exclusión social, favoreciendo mecanismos de participación en entornos donde precisamente tales desigualdades se hacen más patentes. Y de ellos, el entorno del mercado de trabajo aparece como de los más claramente identificados. Un principio inspirador que orienta precisamente la acción de las instituciones comunitarias, al plantear la necesidad de una interacción entre el método abierto de coordinación en materia de protección social con los programas nacionales de reforma desarrollados en el marco de la Estrategia de Lisboa, esto es, exigiéndose que los objetivos económicos, de empleo y cohesión social se refuercen mutuamente. Y la Ley 44/2007 no es más que una respuesta a tales exigencias.

En efecto, por un lado, en el Plan Nacional de Acción Social presentado por España para los años 2006-2008, ya se planteaba como uno de sus objetivos estratégicos el “fomentar el acceso al empleo, promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social”. Y más concretamente, en sede de inclusión social, el objetivo estratégico marcado era adoptar una política inclusiva en materia de empleo, rentas y acceso a derechos, bienes y servicios en beneficio de personas excluidas socialmente. Interesa pues resaltar cómo desde este Plan (y el posterior, en gran medida continuista, 2008-2010) se adopta un planteamiento integral en la lucha contra la exclusión social, que no se nutre únicamente de políticas activas de empleo, sino que responde a un concepto de inclusión activa en la que aquellas actúan combinadamente con políticas de garantía de rentas y con unos servicios sociales adecuados.

De hecho, a ese primer objetivo estratégico planteado bajo el Plan 2006-2008 respondía la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y el empleo, en la que, siguiendo la estela de la Ley 12/2001, se incluye un programa de fomento del empleo para colectivos específicos, y entre los que aparecen “las personas en situación de exclusión social”. Se inserta pues en el ámbito de la política de empleo una nueva medida de activación dirigida a estos colectivos, persiguiendo su integración a través del fomento de su inserción laboral vía incentivos económicos a su contratación.

Insertada pues esta primera medida de intervención estatal en materia de exclusión social dentro del entorno de la política de empleo, no había margen para planteamientos conflictivos de orden competencial. En este sentido, la política de empleo no es una competencia exclusiva del Estado que cierre cualquier campo interventor a las CCAA, y no lo es desde el texto constitucional, donde no aparece tal materia reflejada entre las disposiciones relativas a distribución de competencias, ni tampoco lo es desde el plano de la legislación ordinaria. Antes bien, y por el contrario, el propio art.1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, se refiere a la política de empleo como un ámbito de actuación compartida entre Estado y las CCAA, salvando no obstante los aspectos de política de empleo que entroncan directamente con las relaciones laborales prestadas por cuenta ajena y que pertenecen a la competencia exclusiva del Estado, pues como ha sido declarado por la jurisprudencia constitucional, “las acciones de estímulo a la contratación laboral en sus distintas modalidades se insertan sin dificultad en el título competencial del art.149.1.7 CE”<sup>4</sup>.

En todo caso, la actuación frente a la exclusión social vía incentivos a la contratación expresada en la Ley 43/2006, no arrastraba ningún planteamiento conflictivo competencial entre Estado y CCAA por cuanto, por un lado, éstas últimas podrían ejecutar en sus respectivos ámbitos territoriales lo dispuesto en dicha Ley en fomento de la contratación de sujetos excluidos socialmente, y por otro lado en tanto que quedarían preservadas sus competencias de actuación frente a la exclusión social a través de medidas asistenciales (garantías de rentas mínimas) y sociales (prestaciones de los servicios sociales propios)

Sin embargo la intervención estatal no se quedó ahí, por cuanto había que cumplir un paso más que ya se había anunciado con anterioridad: precisamente el previsto en el Programa Nacional de Reformas de España para 2005-2008, cuyo Eje 6 referido a “mercado de trabajo y dialogo social” incluía una serie de medidas para favorecer la integración laboral de personas o colectivos en situación o riesgo de exclusión social, y entre las que se mencionaba expresamente la “promoción de la regulación legal de las empresas de inserción”. De ahí el hecho de que la propia Ley 43/2006 anunciara, en su Disposición Final 5ª, una futura norma con rango de ley para regular el régimen de las empresas de inserción, a adoptar en el plazo de seis meses desde su aprobación.

Se promulga así, aun con notorio retraso, la Ley 44/2007 estableciendo un marco que “promueve la inserción de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas”, y dicho marco expresa una actuación legis-

<sup>4</sup> STS 195/1996, de 28 de noviembre (RTC 1996/195).

lativa que va mas allá de una mera medida de política de empleo, para entroncar con el título competencial en materia de legislación laboral. Desde el momento en que la norma legal utiliza un concreto entorno empresarial donde dar forma jurídica a una relación laboral entre la empresa de inserción y el trabajador contratado, se sitúa en un terreno que ya escapa a cualquier nota asistencial o de política de empleo desde la que las CCAA puedan intervenir plena o complementariamente. Y es a partir de este momento donde, por un lado, surgen los conflictos competenciales con disposiciones autonómicas preexistentes regulando las empresas de inserción, y por otro, la misma delimitación del ámbito competencial que sobre tal materia corresponda a las CCAA tal como se derive de la propia Ley 44/2007. Cuestiones ambas que sin duda han de partir de la propia interpretación de la “legislación laboral” y si en consecuencia el contenido de tal Ley se inserta dentro de sus contornos.

Sobre el significado y el alcance del adjetivo “laboral” existe una consolidada jurisprudencia constitucional<sup>5</sup> que, partiendo del principio básico de que los preceptos constitucionales han de interpretarse en congruencia con la forma compuesta del Estado, impide que el concepto “legislación laboral” sea interpretado como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo, puesto que significaría tanto como otorgarle un carácter potencialmente ilimitado que restringiría la intervención de las CCAA. Conforme a ello, y en palabras de la STC 35/1982, “es forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndolo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral en los términos recogidos por el ET”.

Desde este planteamiento, no cabe duda de que la Ley 44/2007 procede a ordenar una relación laboral, aun con las peculiaridades que en la misma se mencionan en función de las propias características singulares que presentan sus sujetos<sup>6</sup>. Pero también es cierto que junto a ello incluye un conjunto de disposiciones que directa o indirectamente inciden en el desarrollo de esa relación laboral, entre las que particularmente se cuenta la delimitación de las

<sup>5</sup> Sentencias TC 18/1982, de 4 de mayo de 1982 (RTC 1982\18); 35/1982, de 14 de junio (RTC 1982\35); 39/1982, de 30 de junio (RTC 1982\39); 48/1982, de 12 de julio (RTC 1982\48); 85/1982, de 23 de diciembre (RTC 1982\85).

<sup>6</sup> En tal sentido, en el preceptivo dictamen emitido el 20 de junio de 2007 por el Consejo Económico Social en fase de anteproyecto de la ley, ya se indicaba la necesidad de que el fundamento constitucional de la ley no se sustentara únicamente en los arts. 9.2 y 35.2 CE, sino que también se completara con la mención de otros derechos y principios constitucionales que asimismo respaldaban esta iniciativa (art.25.2 y art.40.1), si bien “inequívocamente se subraya el carácter laboral que reviste esta norma”.

actuaciones a efectuar por las distintas administraciones públicas, en la medida en que tales actuaciones son requeridas y exigidas para que las empresas de inserción puedan cumplir con su función y en consecuencia para que tenga plena efectividad el objetivo de inserción que se pretende cumplir a través de la relación laboral. Conforme a ello, y siguiendo igual doctrina constitucional, “la calificación de laboral, en cuanto referida a institutos jurídicos referentes al trabajo por cuenta ajena, no es algo que pueda incluirse en zonas inciertas o dadas al equívoco”.

Así pues, si desde el campo material que cubre el título competencial del art.149.1.7<sup>a</sup>, la Ley 44/2007 cumple el condicionante de ofrecer una “legislación laboral”, habría que preguntarse si igualmente satisface la finalidad de tal precepto constitucional, cual es mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la material laboral, esto es, una regulación unitaria de una determinada materia<sup>7</sup>, pues ello determinaría que “ningún espacio de regulación externa les resta a las CCAA, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal”<sup>8</sup>.

Y de hecho tal uniformidad en la materia casi venía obligada por la misma realidad práctica que dibujaba un panorama esencialmente diversificado, heterogéneo y diferencial producto de la intervención “autónoma” y *uti singuli* desarrollada por las CCAA en relación a las empresas de inserción. En efecto, y al amparo básicamente de disposiciones reguladoras de programas de ayudas económicas para el fomento del empleo y la promoción de la inclusión social, las CCAA comienzan, con mayor o menor amplitud, a disponer sus propias reglas para dar cabida formal, material y funcional a las empresas de inserción, y entre ellas las referidas a la configuración jurídicolaboral de tales estructuras empresariales. El resultado ha sido una diversidad de condicionamientos normativos referidos, entre otros, a la caracterización de los sujetos (con una mas que variada acogida de quienes se encuentran en situación de exclusión social como condicionante para su contratación laboral); al cumplimiento de determinados requisitos por las empresas de inserción (por ejemplo, en orden al porcentaje de promoción o participación de entidades sin ánimo de lucro en empresas de inserción, o porcentajes de plantilla mínima vinculada por procesos de inserción) a efectos de una obligada calificación e inscripción registral, o para la pérdida de una y otra; al contenido de los diversos derechos y obligaciones que se derivan para los sujetos vinculados contractualmente; a

<sup>7</sup> SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 360/1983, de 3 de diciembre; 249/1988, de 20 de diciembre; 86/1991, de 25 de abril; 227/1998, de 26 de noviembre; y mas recientemente STC 51/2006, de 16 de febrero.

<sup>8</sup> STC 195/1996, de 28 de noviembre (RTC 1996/195).

particulares características de los contratos de trabajo (especialmente por lo que se refiere a su duración y jornada); a la exigencia de acreditaciones o informes de los servicios sociales, incluso preceptivos y obligados a efectos de proceder a la contratación; y por supuesto a una actuación competencial de diverso signo e intensidad a desarrollar por los servicios públicos competentes en el nacimiento, desarrollo y extinción de la relación laboral y de los mismos procesos de inserción laboral operados en el seno de estas peculiares estructuras empresariales.

Ciertamente, la misma ausencia de un mínimo referente normativo común y general ha provocado la existencia de disposiciones autonómicas que tienen como efecto último un factor diferencial según el territorio sobre una misma materia u objeto de imputación normativa. También es cierto que dicho factor diferencial resulta intrínseco, y en consecuencia admisible, en la actuación autonómica desarrollada en materia de asistencia social, pero no lo es cuando, junto a cuestiones típicamente sociales, se ordenan otras que afectan directa o indirectamente a una definida materia “laboral”, y que tal ordenación produzca en consecuencia tan diversos regímenes.

De ahí que en definitiva sean todas estas disparidades normativas autonómicas las que, atentando contra un ineludible principio de igualdad y de uniformidad territorial en aspectos tan básicos como el régimen jurídico de las relaciones laborales, terminen en consecuencia por legitimar y justificar el recurso al título competencial habilitado por el art.49.1.7ª CE, y por dar cumplida respuesta a su principio básico inspirador.

No obstante, el hecho de que la Ley 44/2007 traiga su justificación material y finalista de tal precepto constitucional no significa invariablemente el reconducir la posible actuación interventora de las CCAA a un plano de mera ejecución de los servicios necesarios para dar cumplimiento a lo previsto en tal legislación laboral. Antes al contrario, es precisamente la acción combinada de dos factores, por un lado la propia singularidad jurídica de la materia, las empresas de inserción, donde las conexiones asistenciales son más que evidentes, y por otro lado el antecedente ordenador representado por las normas autonómicas preexistentes, las que van a otorgar a esta Ley de una particular morfología en la distribución competencial que de la misma se deriva de forma expresa e incluso implícitamente.

## **2.2. La normativa autonómica preexistente: fundamento y eficacia desde el plano competencial**

Las distintas normas autonómicas que con anterioridad a la Ley 44/2007 han venido regulando u ordenando el funcionamiento de las empresas de inser-

ción en sus respectivos territorios, han sido por lo general sumamente cautas en cuanto al fundamento constitucional de su intervención normativa. De hecho incluso podría hablarse de cierto recurso a malabarismos jurídicos y competenciales para intentar justificar actuaciones claramente normativas en un ámbito laboral.

Por lo pronto resulta significativo que las ordenaciones autonómicas preexistentes huyan de cualquier referencia expresa al art.148.1.20º CE como título legitimador. Aunque las medidas contempladas en aquéllas estuvieran dirigidas hacia un grupo de población habitualmente beneficiario de medidas asistenciales de apoyo e integración social, resultaba mas que difícil negar que la regulación de las empresas de inserción que se ofrecía iba mas allá de la asistencia social, para entrar en un ámbito marcado por la orientación finalista de estímulo y promoción de su contratación laboral en un determinado entorno empresarial.

Quedando cerrada pues la vía de una competencia exclusiva en materia de asistencia social, como título prevalente y legitimador por razón de la materia, se hacia necesario la búsqueda de otros fundamentos constitucionales para la actuación ordenadora “ex novo” de las empresas de inserción por parte de las CCAA. Y en esa búsqueda se encontró el indudable acomodo que representaba la amplia habilitación que el art.9.2 CE concede a los poderes públicos para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del país. De ella, algunas CCAA han hecho derivar su responsabilidad, y en suma legitimidad, para establecer los cauces que faciliten tal participación, y de forma especial para aquellas personas que se encuentran en situación o grave riesgo de exclusión social, máxime cuando dicha responsabilidad aparece plasmada expresamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, atribuyéndose la competencia en el impulso y adopción de acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida y trabajo de sus ciudadanos.

Derivando pues de esta base legitimadora la promoción y ayuda a los grupos sociales necesitados de especial atención, algunas CCAA no han tenido especiales problemas justificativos para situar también en aquélla la adopción y ordenación de una específica medida de empleo a favor de personas en situación o riesgo de exclusión social. En algún caso se alude a las competencias respectivas en materia de formación y empleo, de modo que el apoyo a la creación y mantenimiento de las empresas de inserción en sus respectivos territorios se adopta como una medida mas dentro del conjunto de aquéllas destinadas a favorecer y facilitar la incorporación al mercado laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social<sup>9</sup>. O bien incluso se alude a la competencia

<sup>9</sup> Ley del Parlamento Vasco para la garantía de ingresos y para la inclusión social (BOPV 31.12.2008).

recogida en el Estatuto sobre promoción y desarrollo económico de la correspondiente CCAA (art.148.1.13 CE), para incluir en ella el fomento y la promoción del empleo que se exterioriza en las empresas de inserción, unido incluso a las competencias asumidas en materia de gasto público, de modo que la regulación de las empresas de inserción servía como contexto en el que éstas se promocionaban a través de subvenciones o aportaciones económicas para la creación, funcionamiento de la propia empresa o de los puestos de inserción creados. Sin embargo, y en interpretación jurisprudencial, no es admisible hacer derivar de ello una competencia propia de la CCAA, por cuanto “la subvención no es un concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquella”. Por el contrario, “es la materia, como concepto jurídico relevante para definiciones competenciales, la que se erige en una de las líneas principales del sistema competencial”<sup>10</sup>.

Junto a estos diversos intentos legitimadores de base competencial que expresan por lo general las disposiciones autonómicas que se han venido dictando en materia de empresas de inserción, cabe destacar la opción seguida por la normativa catalana que eludiendo toda referencia a tal cuestión, sustentaba su legitimación interventora en la simple ausencia, a esa fecha, de un marco legal sobre empresas de inserción que precisamente cumpliera el objetivo planteado por la norma autonómica: la de posibilitar y consolidar su desarrollo ante la “innegable función social que vienen realizando y su cercanía con el territorio y las necesidades de trabajo en la zona, creando puestos de trabajo”<sup>11</sup>.

Interesa pues destacar esta simple base legitimadora de cobertura de vacío legal pues de algún modo está presente indirectamente en la intervención normativa que han venido desarrollando las CCAA con anterioridad a la Ley 44/2007. Es decir, donde no había una ordenación estatal que delimitara el ámbito competencial en esta materia, las CCAA han ocupado este espacio convirtiéndolo en algo propio, y en consecuencia emitiendo actos normativos con verdadera transcendencia innovadora en el ordenamiento laboral. Ahora bien, aun reconociendo que de hecho así ha sucedido hasta la promulgación de la Ley 44/2007<sup>12</sup>, de ello no cabe derivar el poner en tela de juicio la opción de

<sup>10</sup> STC 39/1982, de 30 de junio (RTC 1982\39); 144/1985, de 35 de octubre (RTC 185\144); 179/1985, de 19 de diciembre (RTC 1985\179); 146/1985, de 28 de octubre (RTC 1985\146); 95/2002, de 25 de abril (RTC 2002\95); 230/2003, de 18 de diciembre (RTC 2003\230).

<sup>11</sup> Ley 27/2002, de 20 de diciembre, sobre medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral (DOGC 3.1.2002).

<sup>12</sup> En el mismo sentido de considerar una cierta extralimitación competencial de disposiciones autonómicas, al incorporar preceptos normativos de carácter laboral, Cámara Botía, A., “Las empresas de inserción: aspectos laborales”, REDT n° 135, 2007, págs. 612-613; Aguilera Izquierdo, R., “El régimen jurídico de las empresas de inserción”, op.cit., pág. 31.

la norma estatal de situarse en el título competencial del art.149.1.7ª CE, sino que antes bien lo que se cuestiona o enjuicia es el propio encaje constitucional de esas intervenciones normativas autonómicas.

Al respecto recuérdese la doctrina constitucional que rechaza la tesis de que, en ausencia de legislación estatal, las CCAA puedan legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, “pues supondría que el legislador de la CCAA hiciera suya la competencia que sólo corresponde al legislador del Estado para establecer las bases a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia”<sup>13</sup>. De ahí, que es la aparición a posteriori de la ley estatal, al aplicarse sobre ámbitos autonómicos cubiertos por previas ordenaciones normativas, el origen del necesario planteamiento de un juicio de constitucionalidad sobre las mismas bajo el parámetro del propio art.149.1.7ª CE, y en consecuencia el análisis de si tales normas preexistentes inciden en exceso competencial, por regular materias que no corresponden al ámbito autonómico, o bien salvan su eficacia en la medida en que sirven como regulaciones que ejecutan la ley estatal, o bien son ordenaciones que la complementan o desarrollan en los espacios que ésta misma les atribuye.

No obstante, los problemas de constitucionalidad a los que podrían enfrentarse cada una de las normas autonómicas preexistentes, y cuyo resultado en un sentido u otro habría de variar en función de su contenido y del alcance de su ordenación ante el referente legal, podrían resultar minimizados si las propias CCAA, haciendo uso de la lógica previsión contenida en el párrafo 3º de la Disposición Final 2ª de la Ley 44/2007, proceden a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la misma en el marco de sus competencias. Una acogida autonómica del marco legal que tanto se dirige a aquellas CCAA que hasta el momento carecían de una ordenación en la materia, como las que ya contaban con anterioridad con su propio marco regulador y que en algún caso ya se ha procedido a adaptar<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Sentencias TC 40/1981, de 28 de julio (RTC 1981\40) y 57/1982, de 27 de julio (RTC 1982\57).

<sup>14</sup> Así en el País Vasco [Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, (BOPV 24.11.2008)] Sorprende no obstante que aun en algunas de las más recientes disposiciones autonómicas referentes a las empresas de inserción (como es el caso particular de Galicia: Orden 30.12.2008-DOG 15.1.2009) se mantengan idénticas menciones a sujetos beneficiarios o a contratos de trabajo subvencionables que se sitúan al margen, y en clara extralimitación, de lo dispuesto en la Ley 44/2007.

### 3. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

Sin entrar en el régimen jurídico concreto que se ordena en la Ley 44/2007<sup>15</sup>, lo cierto es que no se limita tan solo a regular la relación laboral que pudiera desarrollarse en el seno de las empresas de inserción, y por cuanto indiscutiblemente incluye un gran número de disposiciones que refieren a cuestiones que se sitúan en una orbita mas o menos próxima o lejana a la estricta “legislación laboral”, la propia norma no puede por menos que involucrar a las CCAA en determinados aspectos concretos pero de suma importancia para la aplicación de la norma estatal, de modo que la misma se convierte en la habilitante para la entrada competencial de las CCAA en el espacio ordenador constituido por las empresas de inserción, estableciendo las reglas para la articulación coordinada y complementaria de la acción estatal y autonómica.

Una distribución que podría apuntarse gira básicamente sobre dos ejes principales: en primer lugar, el núcleo “laboral” del contenido de la norma estatal y que implícitamente delimita el ámbito de las competencias de ejecución de las CCAA; y en segundo lugar, aquel otro contenido instrumental o complementario de la ley que, por expresa disposición de la misma, requiere una intervención por parte de las CCAA que va mas allá de una actuación ejecutiva.

En efecto, ese contenido material que ordena la relación laboral en el seno de las empresas de inserción, y que justifica la Ley 44/2007 al amparo del título habilitante del art.149.1.7ª CE, se inserta a su vez en otro de mayor alcance que carece del carácter de indisponibilidad normativa y reglamentaria para las CCAA propio de aquél. En otras palabras, la relación laboral diseñada y ordenada por la Ley es tan solo un componente, siquiera esencial, del nexo causal y funcional existente entre la empresa de inserción y la persona en situación o riesgo de exclusión social, y que no es otro que el constituido por el denominado itinerario de inserción.

Las disposiciones de la Ley que refieren a tal itinerario no conforman en modo alguno una ordenación completa y exhaustiva en todos sus extremos y respecto de la que en consecuencia solo se permitiera una función ejecutiva de organización de los correspondientes servicios autonómicos. Por el contrario, la propia norma deja aspectos relativos al itinerario de inserción que requieren una necesaria concreción y en definitiva una labor ordenadora de las CCAA que va más allá de la mera ejecución para entrar en el terreno de la normación.

<sup>15</sup> Para ello, recientemente y en extenso, Aguilera Izquierdo, R., “El régimen jurídico de las empresas de inserción”, op.cit.

En cierto modo, la propia Ley 44/2007 está atribuyendo a las CCAA un espacio de desarrollo complementario. No está delegando su propia competencia (por cuanto queda preservado el poder reglamentario de desarrollo) sino que concede una materia asumida como “laboral”, pero de eminente carácter instrumental o complementario a la propia relación laboral, para que sea ordenada por las CCAA. En tal sentido, las normas del Estado pueden establecer las previsiones que juzguen oportunas en orden a la participación en la gestión o ejecución, aun provocando una alteración del normal sistema de distribución competencial en material laboral, siempre que existan razones objetivas y fundadas para ello<sup>16</sup>, en este caso por razón de la materia.

De hecho, la particular morfología que presenta la Ley 44/2007, abriendo numerosos espacios al ejercicio de un poder interventor por parte de las CCAA, y que aparentemente no se limita en su totalidad a un mero título ejecutivo, vendría justificada y casi obligada en atención a dos tipos de factores: de un lado, por la propia naturaleza y el esquema funcional de las empresas de inserción, que cumplen una función social que excede a la mera acogida de una relación contractual en colaboración con los servicios sociales públicos competentes; y de otro lado, por el necesario respeto a las competencias asumidas por los Estatutos de Autonomía en materia de promoción del empleo y de atención a colectivos particulares.

Así pues, la Ley 44/2007 expresa una especial configuración de espacios interventores que cabe destacar diferenciando entre las competencias de las CCAA que se desarrollan en el plano de la ejecución de la legislación laboral, y las llamadas competencias de ordenación, no necesaria o exclusivamente ejecutivas, a las CCAA que se derivan de la propia ley estatal.

### **3.1. La relación laboral en el seno de las empresas de inserción como núcleo indisponible de competencia estatal**

Como se expresa la misma Exposición de Motivos, la Ley 44/2007 regula una ordenación laboral, de naturaleza común, pero con peculiaridades en atención a los sujetos de la misma. Siendo así, la propia identificación e individualización de tales sujetos efectuada por la Ley forma parte del núcleo básico de regulación de la relación laboral que delinea el ámbito de exclusiva competencia estatal. Y de ello deriva cuál sea en consecuencia aquel otro ámbito competencial que corresponda a las CCAA que, situándose en el plano de la ejecución, no admite en modo alguno una ordenación que introduzca elementos

<sup>16</sup> Voto particular formulado por los Magistrados Pablo García Manzano y M<sup>a</sup> Emilia Casas Baamonde en la STC 95/2002, de 25 de abril (RTC 2002/95).

de innovación en el diseño legal de la relación laboral y de sus sujetos titulares. Dicho de otro modo, la propia opción legislativa expresada en tal diseño va a condicionar la naturaleza de la intervención ordenadora de las CCAA para al futuro, pero también es la que permite enjuiciar la adecuación competencial de las ordenaciones autonómicas preexistentes.

En consecuencia se hace preciso en primer lugar destacar los elementos configuradores de ese diseño que la Ley expresa sobre la relación laboral y sobre sus sujetos titulares, para a partir del él concretar los márgenes de la actuación reservada a las CCAA, y particularmente desde aquella que ya se ha desarrollado con anterioridad a la promulgación de la norma estatal.

### 3.1.1. *La caracterización jurídica de la relación laboral en el seno de las empresas de inserción y el margen de actuación dispuesto para la ordenación autonómica*

Como se justifica en la propia Ley, la regulación de la relación laboral que expresa ha tenido en cuenta tanto las características de los trabajadores en proceso de inserción como las peculiaridades de la propia empresa. Este planteamiento inicial, la especificidad de los sujetos para configurar la peculiar morfología jurídica de la relación laboral entre ellos, quizás y a simple vista hubiera habilitado para ordenar una relación laboral de carácter especial. Aun más, cierto paralelismo entre las empresas de inserción y los Centros Especiales de Empleo (CEE) permitiría apoyar inicialmente tal consideración. En concreto, la configuración de la relación laboral especial entre trabajadores discapacitados y los CEE tiene como presupuesto base de partida el considerar que hay un colectivo de personas que no pueden ejercer una actividad laboral en las condiciones habituales porque su capacidad de trabajo es inferior a la de personas sin discapacidad, y en consecuencia no pueden ser empleados en empresas normales, sino en entornos protegidos que, a la vez que le proporcionen un empleo, ofrezca a sus trabajadores unos servicios de ajuste personal y social. Del mismo modo, las empresas de inserción podrían configurarse con similar perspectiva finalista: acoger a trabajadores cuyas peculiares condiciones personales, caracterizadas por ciertas notas de marginación o inadaptación social y en suma de graves dificultades en su empleabilidad, requieren pasar por previos procesos formativos y educativos que en acción combinada con una prestación laboral, les posibilite su mejor inserción en el mercado ordinario de trabajo.

Sin embargo, las mismas razones que en su momento apuntamos para criticar la decisión normativa de extraer del régimen ordinario o común las prestaciones de servicios laborales que tienen como sujetos a personas con discapacidad en un CEE, sirven aquí para apoyar la opción de la Ley 44/2007

de considerar dentro del régimen común la relación laboral entre una empresa de inserción y una persona excluida socialmente. Concretamente, las razones para la especialidad de una relación laboral sólo pueden sustentarse en un estricto plano contractual, en las exigencias que se derivan del mismo, en los criterios con los que salen a la luz los respectivos contenidos prestacionales, afectando más a la morfología que a la sustancia del contrato, y en última instancia por la modalización que sobre ello imprime la caracterización misma de los sujetos implicados<sup>17</sup>. Y sin embargo, en el caso de los CEE toda la especialidad del régimen gira alrededor de la especialidad de los sujetos y no al contenido de la prestación. Son sus sujetos los que imprimen las peculiaridades en el desarrollo de una relación laboral que, a pesar de contar con los mismos contenidos generales, se especializa por la atención a otros criterios o principios informadores de las exigencias derivadas del contrato, cuando sin embargo una atenta mirada a dicho régimen especial permite concluir que por lo general las peculiaridades que presenta no son más que supuestas, y en realidad se trata de especificaciones un tanto forzadas por la razón misma de la prestación a desarrollar por tales sujetos.

De igual modo, comprobando las peculiaridades que reseña la Ley 44/2007 en la relación laboral desarrollada en el seno de las empresas de inserción, se observa que son asimismo puntualizaciones derivadas de la propia singularidad de los sujetos, particularmente de los trabajadores; en definitiva, adaptaciones de la normativa laboral común que no justifican de por sí la configuración de un régimen especial. Y desde este planteamiento, ni en la relación laboral especial de discapacitados con CEE ni en la común regulada por la Ley 44/2007 se debilitan los presupuestos sustantivos de la relación contractual: no existen diferencias en las formas externas de prestación de trabajo y tampoco ésta carece de sus notas definitorias.

Junto a ello también cabría aducir un argumento adicional para en todo caso eludir la opción de un régimen especial a similitud de la efectuada para los CEE, y que parte precisamente de las diferencias configuradoras entre aquellos y las empresas de inserción, como sujetos unos y otros de una relación laboral con “especiales” colectivos. En efecto, en los CEE, es el nexo contractual, la prestación laboral desarrollada por las personas con discapacidad, el núcleo esencialmente funcional de los CEE, de modo que esas otras medidas o servicios de apoyo, son realmente de carácter complementario, al menos desde la

<sup>17</sup> Así quedó expresado en mi trabajo “El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo”. Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pág. 27, y posteriormente en “El trabajo de discapacitados en Centros Especiales de Empleo: replanteamiento sobre la necesidad de una relación laboral especial”, en AA.VV. “Trabajo y protección social del discapacitado”. Ed. Bomarzo, 2003, págs. 27 ss.

perspectiva de que aquéllas no requieren la intervención de servicios sociales o de empleo competentes para concretar su contenido o supervisar su aplicación efectiva. O en otros términos, la particular medida de inserción que es en definitiva los CEE lo es única y exclusivamente con una finalidad laboral, de inserción en el mercado de trabajo, inicialmente en el protegido y tendencialmente en el mercado ordinario. Por el contrario, en el diseño de las empresas de inserción, el eje de su configuración gravita alrededor de un proyecto o itinerario de inserción individualizado para cada sujeto, y dentro del cual, como un componente más, aunque relevante y absolutamente esencial, se encuentra la prestación de un trabajo.

Más aun, podrían apuntarse dos datos extraídos de la propia ley que permiten apoyar la consideración anterior sobre la centralidad del proceso o itinerario de inserción en la funcionalidad de las empresas, más allá del mero dato contractual. Por un lado, en orden a la posibilidad de utilizar cualquier modalidad contractual de duración determinada prevista en el ET, es la causa correspondiente la que va a justificar la particular duración del contrato, al margen de la duración temporal que necesariamente tenga el itinerario de inserción sociolaboral. En consecuencia, la vinculación con la empresa se mantendrá mientras persista temporalmente el itinerario, aun cuando haya finalizado la relación laboral que se insertaba en el mismo como parte de su funcionalidad. Por otro lado, e inversamente, de utilizar el contrato temporal en fomento del empleo para articular formalmente la relación laboral, la ley sí que exige un total ajuste entre la duración de aquél con la duración del itinerario, de modo que éste se constituye en la causa de la temporalidad del vínculo laboral contractual. En otros términos, al no tener dicha modalidad contractual una causa empresarial específica, sino que se expresa como particular medida de empleo, la amplia duración prevista para dicho contrato aparece así como el margen temporal máximo en el que puede desarrollarse el itinerario de inserción en el que se inserta la prestación laboral.

En definitiva, las peculiaridades diferenciadoras en relación con el régimen común que dispone la norma para este tipo de relación laboral, no son de la entidad suficiente como para gravitar sobre ellas una especialidad de régimen. Pero quizás sí lo son aquellas previsiones en donde se da entrada a los servicios sociales y a los servicios públicos de empleo en el nacimiento, mantenimiento, extinción y en definitiva supervisión de tal relación laboral.

De hecho, la verdadera especialidad en el régimen laboral desarrollado en el seno de las empresas de inserción es la intervención directa de unos servicios externos a la propia entidad empresarial: los servicios públicos competentes. A ellos se les concede una misión de seguimiento de los itinerarios y procesos de inserción sociolaboral de los trabajadores, y para el cumplimiento de la misma la ley les concede competencias que en algún caso no se limita a la mera ejecu-

ción, mediante una reglamentación de los servicios para adoptar tales funciones, sino que entran en el terreno de la ordenación en el desarrollo de la propia relación laboral donde cabe pues un elemento de discrecionalidad.

En concreto, a efectos del cumplimiento de tal misión de control y seguimiento, la norma estatal dispone que los servicios sociales públicos competentes han de recibir una copia del contrato, sus prórrogas y posibles variaciones (art.12.2). Una función de mera recepción que en modo alguno tiene virtualidad innovadora en el proceso mismo de la relación laboral. Pero tal capacidad sí la ostentan otras concretas funciones de los servicios sociales dispuestas *ex novo* por la norma estatal:

- en primer lugar, determinar si las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la situación de exclusión del trabajador se consideran o no justificadas (art.13.2) a los previsibles efectos de imposición de sanciones disciplinarias (dado que no es posible la extinción del contrato por excesiva morbilidad del art.52.d ET).
- en segundo lugar, instar a una suspensión del contrato cuando así lo estimaran necesario con el fin de que el trabajador que ha cometido conductas de embriaguez habitual o toxicomanía con afectación negativa en el trabajo (causa del art.54.1.f ET) inicie un proceso de deshabituación o desintoxicación (art.14.3).
- en tercer lugar, y en el caso de que se adoptara el contrato temporal de fomento del empleo, los servicios sociales serán los que aconsejen que se pueda celebrar por una duración inferior a la máxima permitida y los que en tal caso además deban informar sobre la adecuación de una prórroga del contrato (art.15.4).
- en cuarto y último lugar, los servicios sociales deberán emitir un informe previo a la extinción del contrato de trabajo, cualquiera que sea su causa (art.14.4), sin que se indique cual sea el sentido finalístico de tal informe, así como su posible naturaleza vinculante y en consecuencia sus eventuales efectos<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Una ausencia que ya fue advertida por el dictamen del CES, aconsejando que se aclarara expresamente, en cada caso, el carácter vinculante o no de los informes a emitir por los servicios sociales, al margen de que en el supuesto particular del informe previo a la extinción del contrato, habría de circunscribirse únicamente a la extinción por decisión unilateral de la empresa. Opinión que comparte Aguilera Izquierdo, R., “El régimen jurídico de las empresas de inserción”, op.cit., págs. 103-104, añadiendo en relación con la naturaleza de tal informe que “al no señalar la norma qué efectos tiene, habrá que entender que es obligatorio pero no vinculante, pues si el legislador hubiera querido otorgar al informe ese carácter lo habría señalado expresamente”.

Obsérvese pues cómo estas funciones van a requerir una ordenación de los servicios sociales competentes en el seno de cada CCAA de tal naturaleza que va más allá de la meramente ejecutiva por cuanto conlleva una repercusión indudable en el devenir de la relación laboral desarrollada en las empresas de inserción. Una entrada en terreno competencial ajeno que es habilitada por la misma norma estatal, marcando pues el alcance de la intervención autonómica, pero también sus propios límites por cuanto fuera de tales atribuciones concretas en aspectos puntuales del régimen laboral, la actuación de las CCAA ha de discurrir en el plano de la organización y ejecución de este nuevo marco laboral.

A la vista pues del diseño efectuado por la Ley, derivando expresa o implícitamente los márgenes competenciales de las CCAA en el régimen jurídico de la relación laboral, cabría pues calificar como claros supuestos de extralimitación competencial aquellas disposiciones autonómicas preexistentes que no se limitan a remitir en su caso los aspectos de la contratación a la legislación vigente<sup>19</sup>, sino que proceden a incorporar elementos configuradores de la relación laboral de marcada naturaleza innovadora, bien delimitando los períodos mínimos y máximos de duración del contrato, aun a pesar de remitirse a cualquier modalidad de contratación laboral vigente<sup>20</sup>, bien imponiendo condicionamientos en la jornada de trabajo<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Como es el caso de la normativa de Cataluña [Ley 27/2002, de 20 de diciembre (DOGC 3.1.2003)].

<sup>20</sup> Supuesto contemplado, por ejemplo, en la ordenación específica de la Región de Murcia [Orden de 20 de junio de 2007(BO de 30.6.2007)], disponiendo una duración mínima de 12 meses (si bien podría ser inferior si así lo aconsejara el organismo público competente) con posibilidad de prórroga hasta tres años. En los mismos términos se expresa la normativa de la Comunidad de Aragón [Decreto 37/2006 (BOA 17.2.2006)]. De uno a tres años se prevé la duración del contrato en la Comunidad Autónoma de Canarias [Decreto 32/2003, de 10 de marzo (BOC 24.3.2003)] Asimismo, en la Comunidad de Galicia [Decreto 156/2007, de 19 de julio (DOG 8.8.2007)], la relación contractual no podía ser inferior a 6 meses ni superior a 24 meses. Duración mínima de 6 meses que también se prevé en la normativa de la Comunidad Valenciana [Ley 1/2007, de 8 de febrero (BOE 22.3.2007)].

<sup>21</sup> Así por ejemplo en la Comunidad de Madrid [Decreto 32/2003, de 13 de marzo, (BOCM 24.3.2003)], siguiendo quizás cierto paralelismo con los contratos de formación, se exige que el tiempo dedicado al desarrollo por el trabajador de medidas personalizadas de formación y acompañamiento habrían de incluirse dentro de la jornada de trabajo, pero sin que ocuparan más de un 15% del tiempo total de duración del contrato. La misma previsión se contempla en la normativa de la Comunidad Valenciana [Ley 1/2007, de 8 de febrero (BOE 22.3.2007)] , si bien con el tope máximo del 20% de la jornada laboral.

### 3.1.2. *La delimitación de los sujetos de la relación laboral*

Como se mencionaba con anterioridad, la identificación e individualización de los sujetos protagonistas de la relación laboral que es diseñada por la Ley 44/2007 no puede desgajarse de la propia naturaleza de legislación laboral que se atribuye a aquélla, y en consecuencia de nuevo imposibilitando cualquier actuación ordenadora por parte de las CCAA que incorpore elementos de alteración o innovación en la mención legal de tales sujetos.

Sin embargo, también en este punto la Ley 44/2007 arrastra distintas consecuencias para la actuación autonómica que pueda proyectarse en el futuro, pero también especialmente para la ya preexistente, si bien de variada índole atendiendo a la configuración que aquella efectúa ya de las empresas de inserción, ya de los sujetos en situación o riesgo de exclusión, y también atendiendo a cómo unos y otros han sido perfilados por algunas regulaciones de CCAA.

Así por un lado, y por lo que se refiere a la delimitación de las empresas de inserción, la norma estatal parece que ha tenido en cuenta la conceptualización más o menos generalizada que tales empresas han recibido entre las diversas ordenaciones autonómicas preexistentes (que a su vez recogían esa inicial delimitación expresada en la Ley 12/2001), de donde aparentemente no se vislumbran especiales problemas de adecuación entre aquellas y la misma ley, salvo en un particular aspecto relativo a la forma jurídica de las empresas de inserción.

En efecto, desde la norma estatal, las empresas de inserción han de tener una base societaria, ya sea mercantil o cooperativa (art.4), rechazando pues la posibilidad de que se sustentaran sobre la forma jurídica de asociación o fundación, y que en muchos casos era el auténtico origen de las actividades de inserción sociolaboral que se desarrollaban con personas excluidas socialmente. Ahora bien, por cuanto de hecho bajo al amparo de algunas disposiciones autonómicas actuaban en el terreno de la inserción sociolaboral ciertas estructuras de base asociativa o fundacional, e incluso registrándose como auténticas empresas de inserción<sup>22</sup>, la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 44/2007 admite que provisionalmente las Fundaciones y Asociaciones que realizaban actividades de inserción sociolaboral puedan obtener, como tales entidades, un calificación provisional en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción, con el fin

<sup>22</sup> Tal es el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias [Decreto 32/2003, de 10 de marzo (BOC 24.3.2003) y del País Vasco que en una primigenia ordenación [Decreto 205/200, de 26 de diciembre BOPV 2.2.2001)], posibilitaba que se calificaran como empresas de inserción una Fundación o una Asociación. Sin embargo, con posterioridad y previsiblemente a resultados de la Ley 44/2007, se promulgó una nueva disposición que derogaba la anterior (Decreto 182/2008, de 11 de noviembre (BOPV 24.11.2008)] en el que ya se elimina tal referencia y únicamente habilita a las sociedades mercantiles o de economía social.

de seguir manteniendo tales actividades, si bien, al cabo de dos años desde tal calificación, para obtener la definitiva como empresas de inserción, deberán adoptar la forma jurídica de sociedad mercantil o sociedad cooperativa<sup>23</sup>.

Precisamente, la Ley 44/2007 declara que sólo podrá considerarse como tal empresa de inserción aquella que, al margen de cumplir sus fines económicos y sociales (realizar cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, y desarrollar una actividad de integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social) sea debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia (art.4) y se inscriba en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la correspondiente CCAA (art.5). Requisitos de calificación y registro que tienen pues naturaleza constitutiva para el reconocimiento como tales de las empresas de inserción y en definitiva para poder desarrollar el conjunto de actuaciones previstas y ordenadas por la norma estatal. De este modo, la Ley viene a dar carta de naturaleza al procedimiento que con carácter general venía contemplándose en disposiciones autonómicas preexistentes, en las que se imponía que las empresas de inserción que operaran en sus respectivos territorios habrían de quedar acreditadas como tales e inscritas en un registro que la propia CCAA creaba *ad hoc*, y aun cuando aquellas ordenaciones tenían mucho cuidado en precisar que tal registro no tenía carácter constitutivo, y que no confería mas derechos que la constancia de los actos y datos de los que traía su causa, sin embargo indiscutiblemente la inscripción registral aparecía como condición necesaria previa para que la empresa pudiera acceder a las medidas de ayuda y subvenciones previstas y contempladas en la correspondiente Comunidad<sup>24</sup>.

A partir pues de esta ordenación estatal en la que se exige la calificación y registro de las empresas de inserción en tanto en cuanto cumplan con los requisitos que la propia norma dispone (art.5), la labor que al respecto compete a las CCAA ha de discurrir en el plano de su ejecución a través de la correspondiente organización de los servicios. Es decir, a la hora de calificar y registrar a las

<sup>23</sup> Una previsión que ya se encontraba incluso en alguna normativa autonómica preexistente y que aparentemente la Ley 44/2007 reproduce. Así se contemplaba concretamente en la Comunidad Valenciana [Ley 1/2007, de 5 de febrero (BOE 22.3.2007)] en La Rioja [Decreto 2/2006, de 13 de enero (BO 20.1.2006)] y en Canarias [Decreto 32/2003, de 10 de marzo (BOC 24.3.2003)].

<sup>24</sup> En tal sentido, Comunidad de Madrid [Decreto 32/2003, de 13 de marzo (BOCM 24.3.2003)], Aragón [Decreto 37/2006, de 7 de febrero (BOA 17.2.2006)], Comunidad Valenciana [Ley 1/2007, de 5 de febrero (BOE 22.3.2007)], La Rioja [Decreto 2/2008, de 13 de enero (BO 20.1.2006)] y Canarias [Decreto 32/2003, de 10 de marzo (BOC 24.3.2003)] Incluso con posterioridad a la Ley 44/2007, Comunidades Autónomas de Galicia [Orden de 29.12.2008, (DOG 9.1.2009)] y del País Vasco [Decreto 182/2008, de 11 de noviembre (BOPV 24.11.2008)].

empresas de inserción desde los organismos autonómicos competentes ni pueden exigir otros requisitos adicionales a los mencionados en la norma, a pesar de que se disponen con carácter de mínimos<sup>25</sup>, ni ostentan margen de discrecionalidad alguna en la resolución administrativa por cuanto ha de basarse únicamente en el cumplimiento o no de los requisitos exigidos por la norma, hasta el punto de que ésta misma impone que se proceda a una calificación provisional cuando la empresa cumpla el grueso de los requisitos pero no aquellos que requieren intrínsecamente el transcurso de cierto tiempo de operatividad de la empresa misma para su cumplimiento<sup>26</sup>. Así pues, el margen de actuación competencial de las CCAA en sede de calificación y registro de las empresas de inserción queda claramente delimitado en una intervención ejecutiva de organización de los servicios necesarios para adaptar la legislación laboral, aun cuando la misma obviamente vaya a propiciar el cumplimiento de aquella otra competencia específica de los servicios públicos competentes de velar por el cumplimiento por las empresas de inserción de los fines previstos en su ámbito territorial (Disposición Adicional 3ª)

En segundo lugar, por lo que se refiere a las personas en situación de exclusión social que pueden ser contratadas por las empresas de inserción, la Ley ha delineado como tales a las que con carácter general ya se mencionaban inicialmente en la Disposición Adicional 2ª de la Ley 43/2006 como sujetos beneficiarios del programa de fomento del empleo<sup>27</sup>. Recogiendo el mismo listado, el art.2 de la Ley 44/2007 procede a incorporar algunas menciones significativas. Por un lado, la ampliación a los miembros de la unidad de convivencia en la

<sup>25</sup> Al respecto, el dictamen del CES aconsejaba la supresión de la expresión “como mínimo” contenida en el art.5 al mencionar los requisitos que habrían de reunir las empresas, por cuanto, se indicaba en aquél, “el carácter laboral de la norma que se proyecta, que determina la competencia exclusiva del Estado en virtud del art.149.1.7ª CE, veta la posibilidad de legislación complementaria en este terreno”.

<sup>26</sup> Concretamente se refiere la Ley a las exigencias de mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje determinado de trabajadores en proceso de inserción; destinar el 80% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de las estructuras productivas y de inserción; y presentar anualmente el balance social de la actividad de la empresa.

<sup>27</sup> En concreto, los perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquiera otra de igual o similar naturaleza adoptadas en cada CCAA; personas que no puedan acceder a dichas prestaciones por falta de período exigido de residencia o empadronamiento, o por agotamiento del período máximo de percepción; jóvenes de 18 a 30 años procedentes de Instituciones de Protección de menores; personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación o reinserción social; internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos; y menores internos, cuya situación también les permita acceder a un empleo, y los que se encuentran en situación de libertad vigilada y ex internos.

que se encuentren perceptores de rentas mínimas de inserción o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza según la denominación adoptada en cada CCAA. Por otro lado, la precisión de que la relación laboral que se pueda celebrar con internos de centros penitenciarios o menores internos no tenga cabida dentro de la correspondiente relación laboral especial<sup>28</sup>. Y finalmente, se añade como colectivo que puede ser sujeto de contratación en una empresa de inserción a las personas procedentes bien de centros de alojamiento alternativo, bien de servicios de prevención e inserción social, autorizados unos y otros por las CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Ahora bien, la opción legal en la delimitación precisa de los sujetos excluidos socialmente que pueden ser contratados por las empresas de inserción va a arrastrar determinadas consecuencias de variada índole desde el punto de vista de la actuación competencial de las distintas CCAA.

Así, desde una primera aproximación, la norma estatal opta por configurar un listado cerrado de quienes pueden ser trabajadores de las empresas de inserción, lo que podría resultar criticable desde el planteamiento inicial de que la exclusión social no encuentra una única causa de origen y en consecuencia donde puede tener cabida distinta tipología de individuos<sup>29</sup>. De hecho, un factor diferencial lo constituyen las propias zonas territoriales (población, nivel de inmigración, tejido industrial, capacidad de generación de empleo, infraestructuras, acceso a vivienda, servicios sociales, etc.) y es en consecuencia dentro de cada estructura local o autonómica donde puede identificarse situaciones especiales de exclusión social que fuera necesario atender de forma prioritaria o cuanto menos singular. De ahí que quizás hubiera sido más afortunado que la Ley 44/2007 incluyera una cláusula abierta que permitiera la inclusión de cualquier otra persona que pudiera tener acreditada la condición de excluido social, como efecto mismo del requerimiento legal de una tal acreditación por los organismos competentes de cada CCAA.

Sin embargo, la opción legal de listar expresamente los supuestos de personas en riesgo o situación de exclusión social que pueden ser contratadas por las empresas de inserción, solo aparentemente es impeditiva de toda posible alteración o innovación que pudiera derivar de instancias autonómicas y que se

<sup>28</sup> En relación a los menores internos, ciertamente, aunque la Ley 53/2002, de medidas fiscales, administrativas y del orden social preveía para ellos una relación laboral especial, la misma aun no ha sido desarrollada reglamentariamente. No obstante, fue el dictamen del CES el que aconsejó que se incluyera esta precisión sobre tal relación laboral especial que no se mencionaba en el texto originario de la Ley 44/2007.

<sup>29</sup> Crítica compartida con Valecillo Gámez, M.R. y Molina Navarrete, C., "Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión". Ed. Comares, Granada 2008, pág. 147.

justificara por el concreto entorno territorial en el que el sujeto resida, por cuanto la misma Ley 44/2007 contempla la posibilidad de que el gobierno modifique los colectivos que se consideran en situación de exclusión social, “previo informe emitido por las CCAA” (Disposición Final 2ª, que también menciona la consulta previa con organizaciones sindicales y empresariales mas representativas). Una previsión que en consecuencia otorga al listado de sujetos excluidos socialmente un claro carácter provisional y abierto a posibles nuevas incorporaciones de distintos sujetos que puedan ser propiciados por las CCAA siguiendo el procedimiento formalmente previsto, aun cuando subsistan los problemas de legalidad para aquellas CCAA que en su primigenia regulación de las empresas de inserción delimitaban de *motu proprio* los sujetos excluidos socialmente que podrían ser acogidos por tales empresas, incluyendo algunos que no están mencionados en la norma estatal, como inmigrantes, miembros de minorías étnicas, personas con discapacidad, personas sin hogar, etc.<sup>30</sup>. En todo caso debe resaltarse que los sujetos mencionados en la Ley 44/2007 como personas en situación de exclusión lo son a los únicos efectos de su inserción laboral a través del concreto instrumento representado por las empresas de inserción, sin que ello impida que otros colectivos o personas con especiales dificultades para su integración sociolaboral puedan ser los beneficiarios de otro tipo de instrumentos o medidas de promoción dispuestas por las CCAA conforme a sus respectivas competencias en materia de empleo y asistencia social.

<sup>30</sup> En este sentido, las disposiciones autonómicas preexistentes a la Ley 44/2007 ofrecen por lo general una extensa delimitación de personas que podrían ser contratadas por una empresa de inserción, y en las que junto a colectivos mas o menos comunes en todos ellos (coincidentes por lo general con los mencionados por la Ley 44/2007) aparece toda una diversa tipología de sujetos que incluye a discapacitados, emigrantes, inmigrantes, mujeres víctimas de violencia doméstica, personas a cargo de familia monoparentales, personas sin hogar, desempleados de edad avanzada, parados de larga duración, etc. Si bien, por otro lado, prácticamente la generalidad de las ordenaciones autonómicas presentan como nota común una cláusula de cierre en sus respectivos listados que precisamente les otorgaba carácter “apertus” por cuanto conforme a ella se admitía cualquier otra persona que lo solicitara y que a criterio de los servicios sociales requeriría un proceso de inserción a través de una empresa de inserción. Véase en tal sentido las disposiciones específicas de las Comunidades de Madrid [Decreto 32/2003, de 13 de marzo (BOCM 24.3.2003)], Galicia [Decreto 156/2007, de 19 de julio (DOG 8.8.2007)], Aragón [Decreto 37/2006, de 7 de febrero (BOA 17.2.2006)], Comunidad Valenciana [Ley 1/2007, de 5 de febrero (BOE 22.3.2007)], Castilla y León [Decreto 34/2007, de 12 de abril (BO 18.4.2007)] y Canarias [Decreto 32/2003, de 10 de marzo (BOC 24.3.2003)]. El mismo esquema (tanto en detalle ampliado de los sujetos excluidos como en la cláusula final abierta) lo presentaba la primigenia ordenación del País Vasco (Decreto 205/2000, de 26 de diciembre) hasta la promulgación de una mas reciente [Decreto 182/2008, de 11 de noviembre (BOPV 24.11.2008)] en la que reproduce casi literalmente el listado contenido en la Ley 44/2007.

Ahora bien, aquello que proporciona un mayor campo intervector a las CCAA en la definitiva conformación de la relación laboral entre una empresa de inserción y un sujeto excluido socialmente, es la exigencia de que exista una acreditación por parte de los servicios sociales públicos competentes.

Es decir, el art. 2.1 de la Ley recoge un listado de sujetos que reúnen ciertas peculiaridades personales a las que la propia norma declara como personas en situación de exclusión social, en una especie de calificación presuntiva. Pero el hecho de cumplir tales condiciones no constituye sin más la puerta abierta para ser contratado como trabajador por una empresa de inserción, puesto que para tal efecto se ha de cumplir un condicionamiento más que es el que en esencia posibilita su contratación: que tenga especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo<sup>31</sup>.

Y es la valoración y acreditación de tales dificultades, unidas al cumplimiento de las condiciones personales previamente delineadas por la norma (perceptor de renta mínima de inserción, jóvenes procedentes de instituciones de protección de menores, personas con problemas de drogodependencia, internos, liberados condicionales, ex reclusos, etc.) la que otorga la condición de sujeto beneficiario de una contratación por una empresa de inserción social. Una valoración y en su caso consiguiente acreditación que la norma estatal deja en manos de los servicios sociales públicos competentes.

Esa acreditación pues carece de todo carácter reglado, no se basa en consecuencia sobre datos objetivos de mero cumplimiento de las condiciones generales señaladas por la norma estatal, sino que depende de ciertas circunstancias personales, de apreciación individualizada caso por caso, y en definitiva con cierto margen de discrecionalidad a la hora de proceder, aun cuando tratándose de resoluciones administrativas les sea exigible su debida motivación.

En consecuencia, el informe que deban emitir los servicios sociales que en su caso sirva como acreditación de la especial situación de exclusión social que aconseja y posibilita la contratación del sujeto, tiene un indudable carácter constitutivo a la hora de poder formalizar la correspondiente relación laboral. Y desde esta consideración no cabe si no dudar de que la actuación ordenadora por parte de las CCAA para dar cumplimiento a esta competencia de sus correspondientes servicios sociales se limite al mero plano de la ejecución de la legislación laboral.

<sup>31</sup> Se coincide así con Aguilera Izquierdo, R., "El régimen jurídico de las empresas de inserción", op.cit., pág.43, al señalar que "una cosa son los colectivos vulnerables (los enumerados en el art.2.1) y otra la especial dificultad de esos colectivos para su integración en el mercado de trabajo, dificultad que debe ser valorada por los Servicios Sociales.

### 3.2. El proceso de inserción: obligación legal de necesario desarrollo autonómico

La conformación de este aspecto prestacional que deben procurar las empresas de inserción constituye el auténtico campo abonado a la intervención reguladora de las CCAA en clara respuesta a sus competencias en materia de empleo y especialmente de asistencia social. Y esta consecuencia es del todo deducible de la propia orientación finalista que se encuentra en la base justificativa de las empresas de inserción.

En efecto, su función no se agota en el hecho de que proporcionen un trabajo productivo al que añadir algunas medidas de formación o de apoyo (al modo característico de los CEE) al margen de cualquier directriz de empleo orientada o supervisada por instituciones públicas de empleo. Antes bien, y por el mismo diseño normativo de las empresas de inserción (incluso antes de la aparición de la Ley 44/2007 y por tanto bajo el amparo de previas regulaciones autonómicas) tales estructuras empresariales han de presentar un proyecto de inserción coherente con las necesidades del sujeto, la estructura del empleo del territorio y en coordinación con entidades sociales y de empleo de carácter territorial. Desde este punto de vista, la actuación de los servicios públicos competentes de las CCAA se hacía más que obligada. Dicho de otro modo, la función de inserción sociolaboral a cumplir desde estos particulares entornos empresariales no se agota con la prestación laboral, sino que requiere de unas medidas complementarias precisamente porque se trata de personas que ya de por sí presentan carencias en niveles educativos y formativos de carácter profesional, así como en hábitos sociales y laborales básicos, lo que les dificulta “para participar en los mecanismos habituales de formación e inserción laboral” (tal como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley), de donde se exige en consecuencia formalizar otras vías o dispositivos que favorezcan el acceso a los mismos.

Se naturaliza así desde la Ley 44/2007 el denominado itinerario de inserción que no es definido en el propio texto normativo aun cuando parece quedar perfilado en su Exposición de Motivos al referir a unas “metodologías que tienen como objetivo potenciar las capacidades de las personas a través de los conocimientos técnicos, habituación sociolaboral y determinación de prioridades adecuadas a sus posibilidades y a las del mercado laboral”.

Y la función ordenadora de la norma al respecto se limita pues a eso, a imponer su obligatoriedad y a mencionar sus perfiles generales de carácter finalístico, pero sin poder concretar materialmente el contenido de un itinerario de inserción por cuanto reviste un carácter esencialmente personalizado, particular para cada sujeto, en atención a sus circunstancias personales, familiares, ambientales, educativas, profesionales, etc., así como del propio entorno terri-

torial en el que se encuentra. De ahí el reconocimiento mismo que desde la norma se hace a la obligada intervención de los servicios públicos competentes y a la necesidad de “involucrar en la lucha contra la exclusión social a las diferentes administraciones públicas, dentro de sus ámbitos de competencias y medios, a través de acciones de integración encaminadas a potenciar la plena participación de los colectivos afectados por esta situación” (Exposición de Motivos”).

No obstante, cual sea el grado y el alcance en que han de quedar involucradas las administraciones públicas competentes respecto al itinerario de inserción, y entre ellas particularmente las de ámbito autonómico, no queda definitivamente precisada por la norma que por lo general refiere a ello con términos ciertamente vagos y ambiguos.

Así, en ningún momento se indica que las medidas concretas que conformaran un itinerario de inserción hayan de ser acordadas conjuntamente entre los servicios públicos competentes y las propias empresas de inserción, si bien ello podría estar bajo la referencia contenida en el art.3.1 a que dichas empresas “aplicarán” tales itinerarios “en función de los criterios” que hayan sido fijados por los servicios sociales y de empleo de acuerdo con la empresa de inserción. Es decir, si el proceso de inserción del trabajador en la empresa parte de una previa acreditación por parte de los servicios sociales competentes de su condición de sujeto en situación de exclusión social, que a su vez ha requerido un previo diagnóstico de su condiciones personales, resultaría lógico en consecuencia que los mismos servicios participaran en el diseño de aquellas medidas que conformaran su particular proceso de inserción (al margen de la particular prestación laboral que pudiera desarrollar y para lo que sería obligada la intervención del correspondiente servicio de empleo), y ello en colaboración coordinada con la propia empresa de inserción que es la responsable última en aplicar dicho itinerario para cumplir así su objetivo de promotora de la integración del trabajador en el mercado laboral ordinario.

Junto a ello, en el mismo precepto como inciso final se alude a la definición “de las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias”, unas medidas que, conforme a lo expresado en el segundo párrafo del art.3 estarían destinadas 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”. En consecuencia, y en interpretación literal de la norma, habría que entender que tales medidas de intervención y acompañamiento tienen una naturaleza complementaria de aquellas otras que pudieran conformar el itinerario de inserción, por cuanto es precisamente el hecho de que éste no pueda desarrollarse con normalidad por el sujeto el que aconseja que se adopten una serie de “servicios, prestaciones, acciones de orientación, tutoría y procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado”.

De nuevo, y aunque no se mencione expresamente, las instituciones públicas competentes han de cumplir un importante papel en el diseño de tales medidas, y mas aun en el de su efectiva prestación, dado que las mencionadas por la norma como parte integrante de esas medidas de intervención y acompañamiento difícilmente pueden ser ya no solo ser prestadas por la empresa de inserción sino mas aun incluso debidas.

En todo caso, la ambigüedad de la norma a la hora de perfilar tanto el itinerario de inserción como esas otras medidas de intervención y acompañamiento, y conjuntamente con ello el respectivo papel a cumplir por los servicios sociales, por un lado, y los servicios públicos de empleo, por otro, podría quedar en cierta medida solventada por lo previsto en su Capítulo III, referido a “empresas de inserción y administraciones públicas” con su único artículo 10 alusivo a “actuaciones de las administraciones públicas”, donde diferencia claramente dos líneas operativas de interacción que partiendo de la misma empresa de inserción se canaliza con distintos servicios públicos. Por un lado, entre la empresa y los servicios sociales para que estos presten las medidas de intervención y acompañamiento a las que hace referencia el art.3 (aunque en el texto del art.10 se alude a ellas como “servicios de intervención y acompañamiento”, muestra mas de la indefinición e imprecisión que refleja la norma), y de los que en consecuencia “podrá disponer” la empresa de inserción. Y por otro lado, entre ésta y los servicios públicos de empleo, quienes han de proporcionar los itinerarios y procesos de inserción que la empresa ha de “aplicar”.

En definitiva parecería que los servicios públicos de empleo fueran los competentes a la hora de definir las cuestiones relativas al trabajo que pudiera prestar el sujeto en exclusión social y que fuera el mas adecuado en función de sus condiciones personales y formativas, el mas idóneo dentro de las posibilidades de empleo que ofrece el entorno territorial, y en definitiva el mas apropiado para conseguir el objetivo de promover su inserción laboral. En la misma línea presuntiva, por su parte los servicios sociales se ocuparían competencialmente de diseñar y prestar aquellas otras medidas de intervención y acompañamiento que fueran precisas para que el trabajador pudiera desarrollar con normalidad su propio proceso o itinerario de inserción. Y la misión encomendada a la empresa de inserción sería la de cumplir con tal itinerario, la de facilitar que el trabajador acceda a esos otros servicios de intervención y acompañamiento y en última instancia facilitar que unos y otros servicios públicos desarrollen su función de seguimiento de los itinerarios y procesos de inserción.

Aun admitiendo esta inicial consideración sobre una diversificación de funciones entre los distintos servicios públicos, lo cierto es que en última instancia van a ser las respectivas ordenaciones autonómicas las que terminen por delinear el grado y el alcance de la intervención de sus correspondientes servicios en el planteamiento y aplicación de las distintas medidas de inserción

sociolaboral a desarrollar por el trabajador durante su permanencia en una empresa de inserción, por cuanto además la propia norma estatal habilita a que las CCAA determinen cualquier otra función, al margen de las señaladas en el art.10, que puedan ser cumplidas por sus respectivos servicios sociales y servicios públicos de empleo.

Desde esta perspectiva pues, la intervención de las CCAA en el cumplimiento de los objetivos esenciales de las empresas de inserción sigue preservada por la Ley 44/2007, pero bajo otros parámetros, los derivados de sus propios títulos competenciales en materia de asistencia social y de empleo, e incluso también desde la propia delegación normativa. O en otros términos, los mismos servicios sociales y de empleo de ámbito autonómico que prestaban su apoyo a las empresas de inserción a la hora de canalizar los proyectos o itinerarios de inserción, seguirán cumpliendo igual función, pero ahora con el referente que proporciona la uniformidad ordenadora que efectúa la Ley 44/2007.