

**DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE EMPRESAS DE INSERCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA, Y SE REGULA SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.**

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 13 de julio de 2015, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

**DICTAMEN**

**I. ANTECEDENTES.-**

Con fecha 24 de marzo de 2015 tuvo entrada en este Consejo escrito de la Consejería de Presidencia y Empleo, en el que se remite el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se regula su organización y funcionamiento**, para que este Órgano emita el preceptivo dictamen previsto en el artículo 5.a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

En nuestra sociedad el empleo ocupa una posición de centralidad derivada de su doble funcionalidad, como fuente de ingresos y como origen de toda una red de relaciones sociales que facilitan la integración en la sociedad, cuya pérdida conforma algunas de las múltiples causas de la exclusión social.

Las personas que se encuentran en situaciones de marginación o de exclusión, afrontan especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, debido a sus carencias sociales, económicas, educativas y de cualificación laboral. Pero también a las transformaciones en la economía, la sociedad, los continuos avances tecnológicos y los cambios en los hábitos laborales y en los sistemas de organización de trabajo.

La dificultad para participar en los mecanismos habituales de formación e inserción laboral constituye un rasgo común a casi todas las situaciones de exclusión social. El abordaje de los procesos de integración social requiere, por ello, que se incida de forma específica en su relación con el mundo del empleo.

Asimismo resulta imprescindible que las Administraciones Públicas se involucren en la lucha contra la exclusión social a través de acciones de integración encaminadas a potenciar la plena participación de los colectivos afectados por esta situación.

La eficacia de las políticas de los poderes públicos destinadas a promover el empleo y lucha contra la exclusión social dependerá de la capacidad que éstos tengan para dar respuesta a dichas situaciones y para implicarse en las correspondientes soluciones. Para ello, se requiere un modelo de política social que promueva la incorporación al empleo y la inclusión social mediante nuevas formas de organización, entre las que se encuentran las empresas de inserción.

Con este objetivo la Disposición Final Quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, en desarrollo de las previsiones del *Programa Nacional de Reformas del Reino de España* y del *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008*, incorporó el mandato de que se aprobase una norma con rango de ley que estableciese a nivel nacional el marco legal para la regulación de las empresas de inserción.

En cumplimiento de la citada disposición se aprobó la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, en ejercicio de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado en materia de legislación laboral, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla en materia de Asistencia Social,

En su Exposición de Motivos la Ley reconoce y valora las numerosas iniciativas desarrolladas por las empresas de inserción en los últimos años, que han supuesto un apoyo continuo a las personas más desfavorecidas en la sociedad. Como rasgo relevante de estas iniciativas resalta su vinculación al territorio y a las necesidades de trabajo en la zona en que se llevan a cabo, buscando espacios en el mundo laboral y creando puestos de trabajo.

Las actividades de las empresas de inserción, con metodologías que se desarrollan durante un itinerario de inserción, dentro del cual se lleva a cabo la actividad laboral, acompañadas de acciones sociales y de inserción social, hacen posible la inclusión sociolaboral de personas excluidas para su posterior colocación en empresas convencionales o en proyectos de autoempleo.

La regulación de las empresas de inserción contenida en la Ley 44/2007 tiene como objetivo servir, junto a otros instrumentos y actuaciones, a la inserción de los sectores excluidos de la sociedad, articulando el itinerario de inserción a través de una prestación laboral en la empresa de inserción que permita la transición de la persona en situación de exclusión social al empleo ordinario.

La Ley delimita los colectivos en situación de exclusión social de conformidad con la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, añadiendo a los colectivos procedentes de centros de alojamiento alternativo y los procedentes de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Atribuye la calificación de la situación de exclusión social a los Servicios Sociales Públicos competentes, que son los correspondientes de las Comunidades Autónomas, así como, en el ámbito local, los determinados por los municipios, con arreglo a lo que establece la legislación estatal o autonómica.

Asimismo define los itinerarios de inserción sociolaboral que seguirán estas personas, dentro de los cuáles desarrollarán su actividad laboral de tránsito como un medio más para facilitar su integración en la sociedad.

La norma considera como empresa de inserción aquella sociedad mercantil, incluidas por tanto las sociedades laborales, o sociedad cooperativa que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios, teniendo como fin primordial de su objeto social la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social.

Por otra parte, dado que las empresas de inserción responden a la finalidad de la inserción social de personas especialmente desfavorecidas la Ley regula la necesaria tutela por parte de las Administraciones Públicas y la obligación de reinvertir la mayor parte de sus posibles beneficios económicos en la ampliación o mejora de sus estructuras productivas o de inserción.

Asimismo determina el porcentaje de trabajadores en proceso de inserción que estas empresas deben tener respecto al total de los trabajadores de la plantilla.

Como garantía del fin de inserción social de este tipo de empresas se establece como requisito indispensable que estén promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras, que también se definen y cuyo porcentaje de participación se determina.

La Ley también delimita la actuación de la Administración Pública responsable, condición que corresponde a los Servicios Sociales Públicos competentes y a los Servicios Públicos de Empleo en cada caso, en relación con los procesos de inserción.

Igualmente desarrolla las características de la relación laboral específica que se concierta entre un trabajador calificado en situación de exclusión y una empresa de inserción, que tendrá por objeto la prestación de un trabajo retribuido acompañado de un itinerario de inserción personalizado previamente definido.

Dentro de las medidas de promoción de las empresas de inserción la regulación estatal contempla diversas ayudas encaminadas a la contratación de personas calificadas en situación de exclusión social, así como una serie de subvenciones que pudieran compensar los sobrecostes laborales por la menor productividad de estas personas en la actividad empresarial, y las ayudas correspondientes al seguimiento del itinerario de inserción social. Asimismo, se reconocen otras ayudas para la creación y desarrollo de empresas de inserción.

La regulación de la norma se completa con el establecimiento del Régimen de infracciones y sanciones.

La elaboración del Proyecto de Decreto objeto de presente dictamen trae causa directamente del artículo 9 de la Ley 44/2007, que establece el régimen registral de las empresas de inserción en los siguientes términos:

*1. Las empresas de inserción deberán inscribirse en el Registro competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentre su centro de trabajo.*

*2. Sin perjuicio de lo anterior, se creará en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un Registro Administrativo de Empresas de Inserción a los únicos efectos de coordinación e intercambio de información.*

*El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mantendrá actualizado dicho Registro y proporcionará semestralmente información estadística sobre el número de empresas de inserción, sector de actividad económica, número de trabajadores en proceso de inserción y de trabajadores de plantilla y tipos de contratos respectivos.*

*3. Las empresas de inserción, una vez inscritas, vendrán obligadas a presentar en el Registro Administrativo competente de la Comunidad Autónoma dentro de los plazos que se determinen, la siguiente documentación, sin perjuicio de aquella otra que se pueda establecer por parte de las Comunidades Autónomas:*

*a) La documentación acreditativa de las modificaciones estatutarias que afecten su calificación, una vez inscritas en los Registros competentes a su forma jurídica.*

*b) El plan de actividades y el presupuesto de cada año con anterioridad al inicio del mismo.*

*c) Las cuentas anuales, el informe de gestión y el balance social correspondiente al cierre de cada ejercicio económico, sin perjuicio de las obligaciones de depositar las cuentas y el informe de gestión en los Registros que correspondan a su forma jurídica.*

En los artículos 7 y 8 la Ley 44/2007 establece el régimen jurídico de la calificación y descalificación de las empresas de inserción en los siguientes términos:

### **Artículo 7. Calificación.**

*1. La calificación de una empresa como empresa de inserción corresponderá al Órgano Administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo.*

*2. Para solicitar la calificación como empresa de inserción y la inscripción en el Registro Administrativo, la sociedad mercantil o cooperativa, deberá encontrarse previamente inscrita como tal en el Registro Mercantil o en el Registro de Sociedades Cooperativas, debiendo acreditar los requisitos legalmente requeridos para tal calificación en la forma y con el procedimiento que reglamentariamente se determinen.*

*Las empresas de inserción vendrán obligadas a acreditar su calificación, así como el cumplimiento exigido en el artículo 5 de esta Ley, ante las respectivas Comunidades Autónomas donde tengan centros de trabajo.*

*Con objeto de acreditar los requisitos de calificación establecidos en las letras c), e) y f) del artículo 5, se otorgará por el Órgano Administrativo competente la calificación provisional como empresa de inserción si se cumplen los requisitos de calificación establecidos en las letras a), b), d) y g) del citado artículo.*

*La calificación definitiva de la empresa de inserción se certificará por el Registro administrativo competente cuando puedan acreditarse ante el mismo los requisitos de las letras c), e) y f) del mencionado artículo en el plazo no superior al año desde la calificación provisional.*

*3. Las empresas de inserción podrán incluir en su denominación los términos «empresa de inserción» o su abreviatura «e.i».*

*4. La obtención de la calificación de empresa de inserción, por una de las sociedades susceptibles de ser calificadas como tal, no se considerará transformación societaria.*

### **Artículo 8. Pérdida de la calificación de empresa de inserción.**

*1. Serán causas legales de descalificación como empresa de inserción:*

- a) Incumplir el fin definido en el artículo 4 de esta Ley.*
- b) Dejar de reunir los requisitos que determinaron su calificación.*

*2. La descalificación como empresa de inserción será acordada por el órgano competente de la calificación, previo informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

*3. La descalificación, una vez firme en vía administrativa, surtirá de oficio efectos de baja registral y no implicará necesariamente la disolución de la sociedad.*

Finalmente, la disposición final cuarta de la Ley 44/2007 insta al Gobierno a aprobar, en un plazo no superior a seis meses a partir de su publicación, el reglamento de funcionamiento del Registro Administrativo de Empresas de Inserción a efectos de coordinación e intercambio de información

registral y estadística con los registros competentes de las comunidades autónomas.

En cumplimiento de la citada disposición final se aprobó el Real Decreto 49/2010, de 22 de enero, por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El Registro Administrativo de Empresas de Inserción del Ministerio de Trabajo e Inmigración, conforme a lo establecido en el artículo 1.2 del Real Decreto 49/2010, tiene como finalidad la coordinación e intercambio de información con los Registros de Empresas de Inserción de las comunidades autónomas.

En su artículo 3.1 este Real Decreto dispone que *el Registro Administrativo de Empresas de Inserción llevará un Libro de Inscripción de Empresas de Inserción, abriéndose una hoja registral por cada empresa calificada en el Registro autonómico competente, donde podrán constar los siguientes datos:*

- a) Número de registro que se le asigne.*
- b) Denominación de la empresa, con indicación de su forma jurídica, e identificación fiscal.*
- c) Objeto social.*
- d) Sector de la actividad económica.*
- e) Domicilio social.*
- f) Domicilio del centro o centros de trabajo con que cuenta la empresa en cada comunidad autónoma.*
- g) Capital social.*
- h) Razón social de las entidades promotoras, su identificación fiscal y su participación en el capital social.*
- i) Número de trabajadores que se encuentren en proceso de inserción y el total de la plantilla (en cada comunidad autónoma).*
- j) Fecha de la resolución de calificación*

A los Registros de Empresas de Inserción de las comunidades autónomas les corresponde facilitar y actualizar los datos señalados en el apartado anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2. Este mismo precepto prescribe asimismo que el Registro Administrativo de Empresas de Inserción se llevará por el procedimiento electrónico que se establezca de acuerdo a un sistema de registro común con los Registros de Empresas de Inserción de las comunidades autónomas.

Finalmente el apartado 3 del artículo 3 determina el Registro dispondrá los medios organizativos y técnicos adecuados para garantizar la seguridad e interoperabilidad del registro electrónico, de acuerdo con lo que establecido en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica y el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica

El artículo 4 regula la coordinación e intercambio de información con las comunidades autónomas en los siguientes términos:

*1. Los Registros de Empresas de Inserción de las comunidades autónomas remitirán semestralmente al Registro Administrativo de Empresas de Inserción la información señalada en el artículo 3.1 de las empresas que se inscriban, así como las variaciones que en los mismos se produzcan.*

*2. El Registro Administrativo de Empresas de Inserción remitirá semestralmente a todas las comunidades autónomas información estadística sobre el número de empresas de inserción, sector de la actividad económica, número de trabajadores en proceso de inserción y de trabajadores en plantilla y tipos de contratos respectivos.*

*3. Con el objeto de cumplir con lo dispuesto en este artículo se mantendrá la oportuna colaboración entre el Registro Administrativo de las Empresas de Inserción y los Registros de Empresas de Inserción de las comunidades autónomas.*

En cumplimiento de lo establecido en la legislación estatal se ha elaborado el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se regula su organización y funcionamiento**, objeto de presente dictamen.

## **II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.-**

**El Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de**



**Murcia, y se regula su organización y funcionamiento** está integrado por el Preámbulo, 16 artículos, una disposición adicional, una disposición final y dos anexos.

El **Preámbulo** comienza reseñando que uno de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) consolidar la inclusión social, prevenir la exclusión del mercado laboral y apoyar la integración en el empleo de las personas desfavorecidas.

La fundamentación normativa se inicia con la mención del mandato que el artículo 9.2 de la Constitución dirige a los poderes públicos en orden a remover los obstáculos que impidan o dificulten la integración social de las personas, y a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida económica y social del país, por lo que se deben establecer los cauces adecuados que faciliten dicha participación, y en especial de aquellas personas que por diversas circunstancias se encuentran en situación de dificultad y exclusión social.

Reseña asimismo la competencia de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de la función ejecutiva en materia laboral, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado incorporada en el artículo 12.Uno.10 del Estatuto de Autonomía.

Las referencias al marco normativo estatal se concretan en el artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que dispone que las Empresas de Inserción forman parte de la economía social, con independencia de que se regulen por sus normas sustantivas específicas; en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que establece que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ejercerá las funciones de calificación e inscripción a las que hacen referencia los artículos 7.1 y 9.1 de dicha Ley, hasta que las Comunidades Autónomas estén en disposición de ejercerla; y, por último, al Real Decreto 49/2010, de 22 de enero, que creó, a los únicos efectos de coordinación e intercambio de información entre los Registros de las Comunidades Autónomas, el Registro Administrativo de Empresas de Inserción del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La creación del Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y regulación de su organización

y funcionamiento constituye el objeto de la disposición objeto del presente dictamen.

El **artículo 1** establece que el objeto del Proyecto de Decreto es la creación y la regulación de la organización y funcionamiento del Registro Administrativo de Empresas de Inserción (REIN) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, adscrito a la Dirección General competente en materia de economía social.

Asimismo dispone que, conforme al artículo 4 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, tienen la consideración de Empresas de Inserción aquellas sociedades mercantiles o sociedades cooperativas que realicen cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario

El **artículo 2** determina que el ámbito de aplicación del Proyecto de Decreto se extiende a las Empresas de Inserción que tengan su domicilio social y centros de trabajo en el territorio de la CARM.

Las Empresas de Inserción pueden incluir en su denominación los términos "empresa de inserción", o su abreviatura "e.i."

El **artículo 3** prescribe que *tendrán la consideración de entidades promotoras de Empresas de Inserción las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las Asociaciones sin fines lucrativos y las Fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de empresas de inserción.*

El **artículo 4** establece como requisitos para la consideración de Empresa de Inserción los siguientes:

- a) *Estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras:*
- b) *Estar previamente inscritas en el Registro Mercantil o en el Registro de Sociedades Cooperativas.*
- c) *No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social.*

d) *Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral.*

e) *Desde su calificación por el REIN, cualquiera que sea la modalidad de contratación, en cómputo anual y sobre el total de la plantilla, deberá contar al menos con 2 trabajadores en proceso de inserción, y mantener en ese proceso el porcentaje de trabajadores que determina este precepto.*

f) *Aplicar, al menos, el 80 por ciento de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción.*

g) *Presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya las referencias que detalla.*

El **artículo 5** enumera los requisitos para la obtención de la *calificación provisional* (los establecidos en las letras a), b) c) y d) del artículo 4) y *definitiva* (los establecidos en las letras e), f) y g) del mismo precepto) como Empresa de Inserción.

El **artículo 6** atribuye al REIN las siguientes funciones:

- a) Calificar e inscribir a las Empresas de Inserción.
- b) Descalificar e inscribir la descalificación, previo informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de las Empresas de Inserción que no cumplan la normativa de aplicación.
- b) Expedir certificaciones acreditativas de los datos obrantes en el Registro.

El **artículo 7** dispone que el REIN llevará una un Libro de Inscripciones en el que se abrirá una hoja registral para cada empresa calificada como Empresa de Inserción que contendrá los datos que enumera el precepto.

Asimismo determina que los asientos registrales serán suscritos por la persona que sea titular de la Dirección General responsable del Registro y las inscripciones se numerarán correlativamente según el orden cronológico de su producción. Las anotaciones se producirán correlativamente por su orden, en los espacios marginales de la hoja establecidos al efecto.

Finalmente establece que el REIN será responsable de:

- a) Conservar y custodiar el Libro de Inscripciones.

77

- b) Realizar las inscripciones previstas en el presente decreto.
- e) Expedir las oportunas certificaciones acreditativas de los datos obrantes en el Registro.

El **artículo 8** prescribe que todos los documentos sujetos a inscripción en el REIN serán objeto calificación, que se basará en lo que resulte de los documentos presentados y en los correspondientes asientos del REIN.

Una vez realizada la calificación se procederá a la inscripción o bien a la denegación del asiento solicitado, mediante resolución motivada, en el caso de que la documentación presentase faltas insubsanables.

El **artículo 9** determina que los asientos registrales podrán ser

- Inscripciones
- Cancelaciones
- Anotaciones preventivas
- Notas marginales

El **artículo 10** establece la obligatoriedad de la inscripción en el REIN de las Empresas de Inserción y regula el procedimiento de inscripción

Los actos que deban inscribirse en el REIN serán suscritos por la persona que sea titular de la Dirección General responsable del Registro en el plazo de tres meses desde la recepción de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud de inscripción.

Se atribuye a la persona que sea titular de la Dirección General responsable del Registro toda decisión o acuerdo relativo a la competencia del mismo, y contra sus resoluciones se podrá interponer recurso de alzada ante el titular de la Consejería en la que esté integrada la Dirección General competente en materia de economía social.

El **artículo 11** establece la obligación, por parte de quien ostente la representación de la Empresa de Inserción, de comunicar al REIN cualquier cambio o alteración sustancial que se produzca desde su inscripción. La pérdida de alguno de los requisitos previstos para su calificación producirá, de oficio o a instancia de la Empresa interesada, la cancelación de la inscripción de Empresas de Inserción.

El **artículo 12** determina que el REIN tiene carácter público y gratuito, enumerando los medios para hacer efectiva la publicidad.

El **artículo 13** dispone que la obtención de la calificación de de Empresa de Inserción no será considerada transformación societaria y que la descalificación de una Empresa de Inserción no implicará necesariamente la disolución de la sociedad.

El **artículo 14** prescribe que las Empresas de Inserción inscritas en el REIN deberán presentar la siguiente documentación:

- a) En el plazo de un mes desde su aprobación por la Empresa:
  - 1º.- El plan de actividades de cada año, con anterioridad al inicio del mismo.
  - 2º.- El presupuesto de ingresos y gastos de cada ejercicio económico con anterioridad al inicio del mismo.
  - 3º.- Las cuentas anuales, el informe de gestión y el balance social correspondiente al cierre de cada ejercicio económico.
  
- b) En el plazo de un mes desde su inscripción en el Registro Mercantil o en el Registro de Sociedades Cooperativas, la escritura de modificación de los estatutos sociales de la Empresa, si dicha modificación afecta a su calificación como Empresa de Inserción.

El **artículo 15** establece que el REIN remitirá semestralmente al Registro Administrativo de Empresas de Inserción del Servicio Público de Empleo Estatal la información correspondiente a las empresas inscritas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como las variaciones producidas.

El **artículo 16** regula la forma de presentación de las solicitudes de calificación e inscripción en el REIN y enumera la documentación que debe acompañar a las mismas.

La **disposición adicional única** declara que *en el presente decreto, como mera reproducción del derecho estatal, se han incluido:*

49

a) *Los artículos 2.2, 3, 4, 5, 13.2, 13.3 Y 14 con el carácter de mera reproducción de los artículos 7.3, 6, 5, 7.2, 7.4, 8.3 y 9.3 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre.*

b) *Los artículos 7.2 y 15 con el carácter de mera reproducción de los artículos 3.1 y 4.1 del Real Decreto 49/2010, de 22 de enero.*

La **disposición final única** establece la entrada en vigor del Decreto a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

El **Anexo I** incorpora la enumeración de la documentación a presentar para la:

- Calificación Provisional e Inscripción de las Empresas de Inserción en el REIN
- Calificación Definitiva de las Empresas de Inserción

Y la documentación a presentar regularmente en el REIN por las Empresas de Inserción.

El **Anexo II** contiene el modelo de solicitud dirigida al REIN

### **III.- OBSERVACIONES**

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia considera que no puede emitir una valoración positiva sobre el contenido y la forma en que las disposiciones del **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se regula su organización y funcionamiento** desarrollan de la legislación básica estatal por las razones que se exponen en el cuerpo del presente dictamen.

Esta valoración se realiza sin perjuicio de que a juicio de esta Institución la elaboración del **Proyecto de Decreto** objeto del presente dictamen constituye un elemento imprescindible para la implementación en el ámbito de la Región de Murcia las disposiciones de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción relativas a la calificación y registro de esta especial tipología de empresas, teniendo en cuenta que el desarrollo de dichas disposiciones resulta necesario para la

plena vigencia de la regulación establecida con carácter básico por el legislador estatal.

Atendiendo a la relevancia de las consideraciones sobre el ámbito que corresponde al desarrollo autonómico en el sistema establecido por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, así como a las consecuencias de la peculiar utilización de la denominada técnica de la “lex repetita” que se hace en las disposiciones del **Proyecto de Decreto**, el Consejo Económico y Social, considera conveniente comenzar el presente dictamen con la exposición del contexto normativo, constituido por la legislación básica estatal y la normativa autonómica, en el que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha elaborado, en el ejercicio de sus competencias, el texto objeto del presente dictamen.

**a) Sobre las competencias autonómicas para la calificación y registro de las empresas de inserción.**

En este sentido debe señalarse en primer lugar que la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción establece la naturaleza, objetivos, forma jurídica, condiciones y requisitos que deben cumplir las empresas de inserción, así como la distribución de las competencias correspondientes a las administraciones estatal y autonómica en este ámbito. Asimismo, con el fin de coadyuvar a la consecución de la inserción social de las personas en situación de exclusión social, prescribe la intervención de las instituciones competentes materia de empleo y de servicios sociales, en orden a la identificación de las personas susceptibles de incorporarse a las empresas de inserción y en la elaboración y seguimiento de los itinerarios de inserción.

Por otra parte, la especial naturaleza de las empresas de inserción, consecuencia de la especificidad de su objeto, así como la necesidad de articular el control del cumplimiento de las condiciones y requisitos que se establecen para su actuación, requiere, por un lado, el establecimiento de un procedimiento formalizado que garantice el cumplimiento de la normativa de aplicación, con carácter previo al inicio de su actividad, pero también durante el desarrollo de la misma. Igualmente demanda la creación de un sistema de registro que posibilite la actualización y la aportación periódica de la documentación necesaria para el desarrollo de la actividad de las empresas de inserción.

81

Dos son los instrumentos que la Ley 44/2007 configura con esta finalidad. Así, por un lado, determina la obligación de solicitar ante la administración pública la calificación como empresas de inserción. Y, por otro, prescribe la creación de un registro específico en el que estas empresas deben inscribirse y actualizar la documentación referente a su actividad, en los plazos y con la periodicidad que se establezca.

En relación con dichos instrumentos debe reseñarse que tanto la creación del Registro de Empresas de Inserción como la regulación del procedimiento para la calificación de las Empresas de Inserción corresponden al ámbito regulador de las Comunidades Autónomas conforme a la distribución competencial establecida por la Constitución, y así lo reconoce la Ley 44/2007 en los preceptos que, por su trascendencia para las observaciones contenidas en el presente dictamen, se transcriben a continuación.

El artículo 7 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, establece el régimen de la calificación en los siguientes términos:

*1. La calificación de una empresa como empresa de inserción corresponderá al Órgano Administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo.*

*2. Para solicitar la calificación como empresa de inserción y la inscripción en el Registro Administrativo, la sociedad mercantil o cooperativa, deberá encontrarse previamente inscrita como tal en el Registro Mercantil o en el Registro de Sociedades Cooperativas, debiendo acreditar los requisitos legalmente requeridos para tal calificación en la forma y con el procedimiento que reglamentariamente se determinen.*

*Las empresas de inserción vendrán obligadas a acreditar su calificación, así como el cumplimiento exigido en el artículo 5 de esta Ley, ante las respectivas Comunidades Autónomas donde tengan centros de trabajo.*

*Con objeto de acreditar los requisitos de calificación establecidos en las letras c), e) y f) del artículo 5, se otorgará por el Órgano Administrativo competente la calificación provisional como empresa de inserción si se cumplen los requisitos de calificación establecidos en las letras a), b), d) y g) del citado artículo.*

*La calificación definitiva de la empresa de inserción se certificará por el Registro administrativo competente cuando puedan acreditarse ante el mismo*



*los requisitos de las letras c), e) y f) del mencionado artículo en el plazo no superior al año desde la calificación provisional.*

*3. Las empresas de inserción podrán incluir en su denominación los términos «empresa de inserción» o su abreviatura «e.i.».*

*4. La obtención de la calificación de empresa de inserción, por una de las sociedades susceptibles de ser calificadas como tal, no se considerará transformación societaria.*

Por su parte, el artículo 8 de la Ley incorpora la siguiente regulación sobre la pérdida de la calificación de la empresa de inserción:

*1. Serán causas legales de descalificación como empresa de inserción:*

*a) Incumplir el fin definido en el artículo 4 de esta Ley.*

*b) Dejar de reunir los requisitos que determinaron su calificación.*

*2. La descalificación como empresa de inserción será acordada por el órgano competente de la calificación, previo informe preceptivo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*

*3. La descalificación, una vez firme en vía administrativa, surtirá de oficio efectos de baja registral y no implicará necesariamente la disolución de la sociedad.*

Finalmente el artículo 9.1 de la Ley dispone que *las empresas de inserción deberán inscribirse en el Registro competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentre su centro de trabajo.*

**b) Sobre la normativa autonómica relativa a la calificación de las empresas de inserción y su registro.**

*b.1) La normativa autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.*

Con carácter previo a la referencia a la normativa autonómica aprobada en desarrollo de las disposiciones de la Ley 44/2007, debe reseñarse que fueron varias las comunidades autónomas que con anterioridad a la entrada en vigor de la misma habían aprobado su propia normativa para la regulación de las empresas de inserción. La mayoría de las comunidades autónomas que

aprobaron normativa en esta materia lo hicieron con base en la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, en cuyos artículo 4.1.3. y disposición adicional novena, se incorporaba una regulación básica sobre las empresas de inserción. Es el caso de Cataluña, Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Valencia y el País Vasco. También debe dejarse constancia de que en dicha normativa ya se contemplaba, por un lado, el procedimiento específico para la calificación de las empresas de inserción y, por otro, se procedía a la creación del registro administrativo específico para su inscripción, y a la regulación de su organización y funcionamiento.

Debe asimismo ponerse de relieve la compatibilidad de regulación contenida en la mayor parte de las disposiciones autonómicas existentes a la entrada en vigor de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. Esta compatibilidad y, con ella, el mantenimiento de la vigencia de esta normativa autonómica ha sido posible, en primer lugar, porque la Ley 44/2007 reconoce, como se ha señalado, la competencia de las comunidades autónomas tanto para establecer el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción como para crear el correspondiente registro administrativo y regular su organización y funcionamiento. Y, en segundo lugar, porque esta normativa autonómica, sin perjuicio de incorporar los necesarios instrumentos para la coordinación entre el procedimiento de calificación y la inscripción en el registro de empresas de inserción, diferencia nítidamente las disposiciones que crean el registro de empresas de inserción y regulan su organización y funcionamiento de las que tienen como objeto establecer el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción.

El concurso de ambos elementos ha tenido como resultado que la regulación autonómica previa resulte coherente con el sistema que establece la legislación básica estatal. Sistema que, como se reitera a lo largo del presente dictamen, determina que es la legislación básica del Estado la que define los requisitos y condiciones para la calificación de las empresas de inserción y prescribe el deber de inscripción en el registro de empresas de inserción, mientras que la competencia regulatoria de las comunidades autónomas se limita al establecimiento y articulación del procedimiento para la calificación de estas empresas conforme a los requisitos establecidos en la norma estatal y a la creación y gestión del registro administrativo en que las mismas deben inscribirse, en cumplimiento de la prescripción establecida por la normativa básica estatal.

*b.2) La normativa autonómica que desarrolla la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.*

Tras la publicación de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, han sido ya varias las comunidades autónomas que han aprobado la normativa necesaria en desarrollo de la misma. Debe ponerse de relieve que esta normativa presenta, al igual que la existente con anterioridad a esta Ley presenta un alto grado de homogeneidad en cuanto a estructura y contenido.

En efecto, como primer rasgo de esta normativa autonómica debe señalarse la determinación expresa, en el título de la norma y en el articulado, de un objeto de sus disposiciones. Por un lado, el establecimiento del procedimiento para la calificación de las empresas de inserción y, por otro, la creación de los registros de empresas de inserción para el ámbito territorial de cada comunidad autónoma. Debe reseñarse que todas las normas autonómicas diferencian entre las disposiciones reguladoras del procedimiento para la calificación de las empresas de inserción y las que determinan la creación del registro de empresas de inserción y regulan su organización y funcionamiento. Sin perjuicio de que con carácter general prescriban que en la resolución que proceda a la calificación de la empresa de inserción se ordene la inscripción de oficio de la empresa calificada en el registro correspondiente.

Se enumeran a continuación las comunidades autónomas y las normas mediante las que han desarrollado, para su ámbito territorial, las disposiciones de la Ley 44/2007, dada la claridad con la que en sus títulos se delimita la doble finalidad que constituye el objeto de sus disposiciones.

#### Canarias

- *Decreto 137/2009, de 20 de octubre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, el procedimiento de acceso a las mismas y el Registro de Empresas de Inserción*

#### Extremadura

- *Decreto 78/2010, de 18 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción*

85

*laboral y la creación del Registro de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de Extremadura*

- *Decreto 1/2012, de 13 de enero, por el que se modifica el Decreto 78/2010, de 18 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción laboral y la creación del Registro de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de Extremadura*

Valencia

- *Decreto 81/2009, de 12 de junio, del Consell, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación, registro y fomento de las empresas de inserción en la Comunitat Valenciana*

País Vasco

- *Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro*

Andalucía

- *Decreto 193/2010, de 20 de abril, por el que se regula la calificación y se crea el Registro de Empresas de Inserción en Andalucía*

Galicia

- *Orden de 6 de mayo de 2008 por la que se regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral y la organización y funcionamiento de su registro administrativo*

- c) Sobre la incardinación del objeto y la estructura del Proyecto de Decreto en el sistema establecido por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.**

Por su parte, el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se regula su organización y funcionamiento** incorpora en su articulado preceptos relativos a la creación, organización y funcionamiento del Registro Administrativo de Empresas de Inserción. Pero también incluye disposiciones sobre la calificación, provisional y definitiva, de

este específico tipo de empresas. Sin embargo, el **Proyecto de Decreto** objeto del presente dictamen, a diferencia de la normativa autonómica citada, tanto la publicada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 44/2007 como la aprobada con posterioridad a la misma, no incluye referencia alguna a las disposiciones sobre la calificación de las empresas de inserción, ni en el título de la norma, ni en su **artículo 1**, que delimita su objeto.

Y ello a pesar de que el **Preámbulo** del **Proyecto de Decreto** mencione expresamente el carácter dual de las disposiciones autonómicas necesarias para el desarrollo de la legislación estatal, al poner de relieve que *según la disposición transitoria tercera de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ejercerá las funciones de calificación e inscripción a las que hacen referencia los artículos 7.1 y 9.1 de dicha Ley, hasta que las Comunidades Autónomas estén en disposición de ejercerlas.*

El CESRM considera necesaria matizar que la referencia a este párrafo del Preámbulo se realiza con el único objetivo de poner de relieve que el mismo se hace eco del carácter dual de las funciones de calificación e inscripción, que corresponden a las comunidades autónomas en el sistema establecido por la Ley 44/2007. Y ello porque esta Institución considera que la mención de la *Disposición transitoria tercera de la Ley 44/2007* debiera suprimirse del **Preámbulo del Proyecto de Decreto**, una vez que el Tribunal Constitucional ha declarado su inconstitucionalidad (Sentencia TC (Sala Pleno) 228/2012, de 29 noviembre), precisamente porque mediante la misma se habilitaba a la Administración del Estado para el ejercicio de ambas funciones, **calificación e inscripción**, que, conforme a la distribución constitucional de competencias en esta materia, corresponden en exclusiva a las comunidades autónomas.

A la vista de las anteriores consideraciones, la primera observación del Consejo Económico y Social sobre el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia** se dirige precisamente a poner de relieve la conveniencia de que en el **artículo 1 del Proyecto de Decreto** se determine expresamente que su objeto es tanto establecer y regular el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción como crear el Registro de Empresas de Inserción y regular su organización y funcionamiento. Asimismo, de forma concordante con la ampliación del objeto de la norma, el título del **Proyecto de Decreto** debería también incluir la mención al procedimiento para

la calificación de las empresas de inserción, junto a la relativa al Registro de Empresas de Inserción.

Esta Institución quiere señalar que la observación anterior tiene una relevancia que va más allá de la constatación de que la coherencia entre el título de una disposición, su objeto y la regulación contenida en sus preceptos constituye una exigencia de técnica normativa, que puede entenderse en un sentido formalista y, por ello, fácilmente subsanable mediante la mención de la calificación en los dos elementos en que la misma se considera necesaria.

Sin embargo no sucede así en este caso, y ello es debido a que la ausencia de la mención de la calificación resulta coherente con la forma en que el **Proyecto de Decreto** configura a la calificación de las empresas de inserción. En efecto, como se evidencia tanto por la ubicación sistemática como por el contenido regulatorio de los preceptos referidos a la calificación de las empresas de inserción, el **Proyecto de Decreto** no configura la calificación de las empresas de inserción como un procedimiento específico cuyo objeto es la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación básica estatal para que una empresa pueda obtener la consideración de empresa de inserción y, en consecuencia, posibilitar que le sea de aplicación el régimen de derechos y obligaciones específico para estas empresas.

Un análisis más detallado de ambas cuestiones pone de manifiesto que la Ley 44/2007 determina, con carácter de legislación básica, la obligatoriedad de la calificación, que puede ser provisional o definitiva, de las empresas de inserción y establece los requisitos exigidos para obtener la calificación correspondiente. Asimismo declara que en el ámbito de la calificación de las empresas de inserción la competencia normativa de las comunidades autónomas está limitada al establecimiento y regulación del procedimiento para dicha calificación y a la determinación del órgano competente para su resolución.

Por otra parte dispone, igualmente con carácter de legislación básica, que las empresas de inserción deberán inscribirse en el Registro competente de la Comunidad Autónoma donde se encuentre su centro de trabajo. La competencia de las Comunidades Autónomas en este ámbito se circunscribe a la creación del correspondiente Registro administrativo y la regulación de su organización y funcionamiento, debiendo en todo caso garantizarse que en el mismo constarán los documentos que determina la legislación básica estatal, sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma pueda exigir la constancia de aquellos otros que considere oportuno.

En opinión de esta Institución la conveniencia de que el desarrollo en la normativa autonómica de la Ley 44/2007 diferencie entre la regulación del procedimiento de calificación de las empresas de inserción y correspondiente a la creación, organización y funcionamiento del Registro Administrativo de Empresas de Inserción encuentra una sólida fundamentación tanto en razones de técnica jurídica y de claridad en la regulación, que son la base de la imprescindible seguridad jurídica, como en la necesidad de garantizar la coherencia con la normativa estatal y con las aprobadas en las diferentes comunidades autónomas, especialmente teniendo en aquellos supuestos, previstos en la legislación estatal, en que las empresas de inserción realicen su actividad en diferentes comunidades autónomas a través de centros de trabajo ubicados en sus territorios.

Por el contrario, las disposiciones del **Proyecto de Decreto** sobre la calificación de las empresas de inserción parecen responder a la consideración de la misma como un elemento integrante del el proceso de inscripción en el Registro de empresas de inserción, cuya creación así como la regulación de su organización y funcionamiento constituye el objeto, expreso y único, del **Proyecto de Decreto**.

Como consecuencia de la insuficiente consideración de la dualidad de objetivos y de naturaleza de la calificación de las empresas de inserción y de la inscripción de las mismas en el Registro administrativo, la regulación del **Proyecto de Decreto** presenta relevantes disfuncionalidades de carácter técnico-formal pero también material-regulatorio.

A continuación se mencionan, a título meramente ejemplificativo, algunas de ellas, agrupadas por la tipología de disfunción que ocasionan.

- a) Ausencia de mención a trámites y plazos necesarios para la adecuada ordenación e instrucción del procedimiento para la calificación, provisional y definitiva, de las empresas de inserción
- b) Reiteración de requisitos y condiciones en diferentes preceptos
- c) Ambigüedad y falta de claridad por la aplicación de términos propios del procedimiento de calificación al proceso de inscripción en el Registro
- d) Sistemática que difiere sustantivamente de la establecida en la normativa autonómica vigente, reguladora del procedimiento para la calificación de las empresas de inserción y de los correspondientes

registros administrativos para la inscripción de las mismas, que ya abarca a la mayoría de las comunidades autónomas

e) Discordancia con la sistemática establecida en la legislación básica estatal, dado que a lo largo del articulado del Proyecto de Decreto se constata que en el mismo no se diferencia suficientemente entre el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción y el de inscripción en el REIN.

f) Incorporación de preceptos de la normativa básica estatal de forma innecesaria y dispersa que dificulta la delimitación de las normas básicas que se incorporan de aquellas que corresponden al ámbito competencia de la Comunidad Autónoma, provocando inseguridad y dificultando la accesibilidad integral y la aplicación de la normativa.

#### **d) Sobre el uso de la técnica de la “lex repetita” en el Proyecto de Decreto**

El Consejo Económico y Social, conforme a la doctrina consolidada del Consejo de Estado y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, viene manifestando sus reparos a la utilización de la técnica jurídica conocida como “lex repetita”, consistente en la incorporación de disposiciones las normas objeto de desarrollo en los preceptos de las normas que las desarrollan, rebasando su ámbito competencial.

El Informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Empleo, incorporado en el expediente tramitado para la elaboración del **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, realiza una síntesis de la doctrina consultiva y jurisprudencial sobre el ámbito y requisitos que deben respetarse para que la utilización de esta técnica legislativa resulte admisible, que por su claridad se transcribe a continuación:

*“..., a este respecto dice el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Memoria del año 2000, la práctica de reproducir en un reglamento contenidos de otras normas aparece especialmente arriesgada cuando es el reglamento autonómico el que incorpora preceptos de leyes estatales básicas, bajo pretexto de su desarrollo, sin la suficiente cobertura competencial, supuesto que el Tribunal Constitucional ha calificado como de inconstitucionalidad*



*potencial". Esto puede llevar (como reconoce el propio Consejo Jurídico en sus dictámenes nº 23/98, 25/98 y 43/99), sin sentirlo, al riesgo de que posteriores reglamentos se entiendan legitimados para modificar preceptos que, en realidad, están amparados por el principio de congelación legal del rango. En tales supuestos la doctrina del Consejo de Estado aconseja que, mediante llamadas concretas, se deje advertencia en el texto del reglamento de cuáles son los contenidos legales volcados en el mismo para así facilitar su comprensión e interpretación, a la par de que se da cuenta de los contenidos meramente reglamentarios y se consigue también el objetivo de procurar una total regulación de la materia. En ese contexto, y en dictamen nº 151/2004, el Consejo Jurídico recoge la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 150/1998, de 2 de julio, que advierte que la reproducción de derecho estatal en los ordenamientos autonómicos "además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma." Continúa nuestro órgano consultivo con la siguiente sugerencia, en línea con diversos dictámenes del Consejo de Estado (entre otros, el dictamen nº 50.261, de 10 de marzo de 1.988): "Esa ausencia de competencia puede salvarse bien mediante la remisión genérica a la norma básica, sin reiterar su contenido; bien mediante las expresiones "de acuerdo con", "de conformidad con" u otra similar, referida al precepto básico que se reproduzca; o bien, de forma excepcional y como última solución, acudiendo al recurso de citar claramente en el precepto autonómico que su contenido es reproducción de la norma estatal, evitando así una eventual confusión acerca del rango u origen del precepto, debiendo en tal caso efectuar una mera transcripción literal de aquélla."*

Sin perjuicio de la necesidad de que se cumplan los requisitos señalados, el Consejo Económico y Social considera que la fundamentación para el recurso a la utilización de la técnica de la "lex repetita" sólo puede encontrarse en el beneficio que la misma puede aportar en orden a facilitar una mejor y más cómoda accesibilidad a la normativa por parte de los destinatarios, en tanto en cuanto que de esta forma se favorezca una mejor comprensión de la misma. Por ello, en opinión de el CESRM, si concurren razones para el uso de la repetida técnica legislativa, las mismas deberían ser objeto de consideración expresa en el expediente tramitado para la de elaboración de la disposición.

Sin embargo, en el procedimiento seguido en la elaboración del **Proyecto de Decreto** no se ha realizado un análisis en orden a fundamentar la

conveniencia de reproducir los preceptos de la legislación básica estatal. En efecto, en los informes y memorias que justifican la necesidad y oportunidad de la norma no se hace referencia a esta cuestión, y ello a pesar de la amplia argumentación que realiza el citado Informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Empleo sobre la incompatibilidad entre los requisitos y condiciones establecidos para la utilización de la técnica de la "lex repetita" y la forma en que el Proyecto de Decreto incorpora preceptos de la legislación básica estatal.

En este sentido, esta Institución considera conveniente realizar dos observaciones sobre la consideración que se incorpora en el apartado noveno del documento denominado *Diligencias sobre el informe del Servicio Jurídico de la Consejería relativo al Proyecto de Decreto que crea el registro administrativo de empresas de inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y regula su organización y funcionamiento*, de la Dirección General de Trabajo, en respuesta a los reparos del citado Informe del Servicio Jurídico, y cuyo contenido se transcribe a continuación:

*NOVENO. Vista la Consideración Jurídica Quinta I y de forma análoga a como se hace en otras normas, como por ejemplo la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia, donde la remisión al derecho estatal no se hace en cada artículo, sino que se hace en una disposición adicional, es por los que proponemos añadir una disposición adicional única en los siguientes términos:*

***"Disposición adicional única. Remisiones formales al derecho estatal.***

*En el presente decreto, como mera reproducción del derecho estatal, se han incluido:*

- a) Los artículos 2.2, 3, 4, 5, 13.2, 13.3 Y 14 con el carácter de mera reproducción de los artículos 7.3, 6, 5, 7.2, 7.4, 8.3 Y, 9.3 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre.*
- b) Los artículos 7.2 y 15 con el carácter de mera reproducción de los artículos 3.1 y 4.1 del Real Decreto 49/2010, de 22 de enero."*

En primer lugar que en la misma no se hace referencia alguna a los motivos que aconsejan la incorporación de los preceptos de la legislación básica estatal en las disposiciones del Proyecto de Decreto y las ventajas que se derivan de la misma.

En segundo lugar, que la forma elegida para dejar constancia de los preceptos de la legislación estatal que se transcribe no solo no es respetuosa con los requisitos para la que la utilización de la técnica de la “lex repetita” pueda considerarse conforme con la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sino que dificulta la visibilidad de las disposiciones del Proyecto de Decreto que constituyen el desarrollo de la legislación básica estatal de aquellos otros que son mera transcripción de preceptos de la legislación básica estatal.

A esta última consideración debe añadirse el hecho de que la transcripción realizada, en algunos casos, no mantiene la integridad y la ordenación sistemática de los diferentes elementos de los preceptos de la legislación estatal. De esta forma, la singular técnica elegida dificulta la identificación de la naturaleza de las disposiciones del Proyecto de Decreto e introduce una dificultad innecesaria para el conocimiento y adecuado manejo de la normativa para los interesados y los operadores encargados de su aplicación.

En cualquier caso, incluso en el supuesto de que concurriesen razones que justificaran la incorporación de los preceptos de la legislación básica estatal, la misma debería realizarse dejando constancia individualizada de cada precepto transcrito y respetando de forma estricta la redacción de los preceptos de la legislación básica, que se extiende también a la estructuración y ordenación establecida por el legislador estatal para los elementos integrados en cada precepto. En el caso de que la incorporación de la legislación básica no respete estos condicionamientos estará sobrepasando los límites estrictos que las instituciones citadas anteriormente han establecido de forma taxativa para que se pueda admitir la legitimidad de la “peligrosa” técnica de la “lex repetita”. Pero, además, como sucede en el caso del **Proyecto de Decreto**, se dificulta la accesibilidad y la claridad de la regulación vigente sobre las empresas de inserción, como se pone de relieve en el apartado de observaciones al articulado del presente dictamen.

#### IV. CONCLUSIONES.-

1.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia considera que no puede emitir una valoración positiva sobre el contenido y la forma en que el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de**

**Murcia, y se regula su organización y funcionamiento** desarrolla para el ámbito de la Región de Murcia la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción por las razones que se exponen en el cuerpo del presente dictamen.

Esta valoración se realiza sin perjuicio de que a juicio de esta Institución la elaboración del **Proyecto de Decreto** objeto del presente dictamen constituye un elemento imprescindible para la implementación en el ámbito de la Región de Murcia de las disposiciones de la Ley 44/2007 relativas a la calificación y registro de esta especial tipología de empresas, teniendo en cuenta que el desarrollo de dichas disposiciones resulta necesario para la plena vigencia de la regulación establecida con carácter básico por el legislador estatal.

2.- A juicio del CESRM el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se regula su organización y funcionamiento** no responde adecuadamente a la distribución de competencias estatales y autonómicas sobre calificación y registro de las empresas de inserción conforme a lo establecido por la citada Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

Esta discordancia con la legislación básica estatal es debida a que las disposiciones del **Proyecto de Decreto** sobre la calificación de las empresas de inserción parecen responder a la consideración de dicha calificación como un elemento integrante del proceso de inscripción en el Registro de empresas de inserción, cuya creación así como la regulación de su organización y funcionamiento constituye el objeto, expreso y único, del **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se regula su organización y funcionamiento**, sin tener en cuenta la diferenciación que establece en este ámbito la legislación estatal.

En este sentido debe reseñarse que la Ley 44/2007 determina, con carácter de legislación básica, la obligatoriedad de la calificación de las empresas de inserción y establece los requisitos exigidos para su obtención. Asimismo dispone que en el ámbito de la calificación de las empresas de inserción la competencia normativa de las comunidades autónomas se limita al establecimiento y regulación del procedimiento para dicha calificación así como a la determinación del órgano competente para su resolución.

Por otra parte la Ley 44/2007 determina, igualmente con carácter de legislación básica, que las empresas de inserción deberán inscribirse en el Registro correspondiente de la comunidad autónoma donde se encuentre su centro de trabajo. La competencia de las comunidades autónomas en este ámbito se circunscribe a la creación del correspondiente Registro administrativo y a la regulación de su organización y funcionamiento, debiendo en todo caso garantizarse que en el mismo constarán los documentos que enumera la legislación básica estatal. Y ello sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma pueda exigir además la constancia de aquellos otros que considere oportuno.

3.- En opinión de esta Institución la conveniencia de que el desarrollo en la normativa autonómica de la Ley 44/2007 diferencie entre la regulación del procedimiento de calificación de las empresas de inserción y la correspondiente a la creación, organización y funcionamiento del Registro Administrativo de Empresas de Inserción encuentra una sólida fundamentación tanto en razones de técnica jurídica y de claridad en la regulación, que son la base de la imprescindible seguridad jurídica, como en la necesidad de garantizar la coherencia con la normativa estatal y con las aprobadas en las diferentes comunidades autónomas, especialmente teniendo en cuenta aquellos supuestos, previstos en la legislación estatal, en que las empresas de inserción realicen su actividad en diferentes comunidades autónomas a través de centros de trabajo ubicados en sus territorios.

4.- En este sentido debe reseñarse que el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se regula su organización y funcionamiento** incorpora en su articulado preceptos relativos a la creación, organización y funcionamiento del Registro Administrativo de Empresas de Inserción, pero también incluye disposiciones sobre la calificación, provisional y definitiva, de este específico tipo de empresas.

Sin embargo, a diferencia de la normativa autonómica vigente, tanto la publicada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 44/2007 como la aprobada con posterioridad a la misma, el **Proyecto de Decreto** no incluye referencia alguna la calificación de las empresas de inserción ni en el título de la norma, ni en su **artículo 1**, que delimita su objeto.

95

Esta Institución quiere resaltar que la observación anterior tiene una relevancia que va más allá de la constatación de que la coherencia entre el título de una disposición, su objeto y la regulación contenida en sus preceptos constituye una exigencia de técnica normativa, que pudiera entenderse en un sentido formalista y, por ello, fácilmente subsanable mediante la mención de la calificación en los dos ámbitos en que la misma se considera necesaria.

Sin embargo no sucede así en este caso, y ello es debido a que la ausencia de la mención de la calificación resulta coherente con la forma en que el **Proyecto de Decreto** configura a la calificación de las empresas de inserción.

En efecto, como evidencia tanto la ubicación sistemática como el contenido regulatorio de los preceptos referidos a la calificación de las empresas de inserción, el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se regula su organización y funcionamiento** no articula la calificación de las empresas de inserción como un procedimiento específico cuyo objeto es la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación básica estatal para que una empresa pueda obtener la consideración de empresa de inserción y, en consecuencia, posibilitar que le sea de aplicación el régimen de derechos y obligaciones específico para estas empresas, sino como un elemento integrante del proceso de inscripción en el Registro de empresas de inserción

En opinión del CESRM la insuficiente consideración de la dualidad de objetivos y de naturaleza de la calificación de las empresas de inserción y de la inscripción de las mismas en el Registro administrativo, tiene como consecuencia que la regulación del **Proyecto de Decreto** presente relevantes disfuncionalidades de carácter técnico-formal pero también material-regulatorio.

A la vista de las anteriores observaciones el Consejo Económico y Social sobre el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia** considera necesario que en el **artículo 1 del Proyecto de Decreto** se determine expresamente que su objeto es tanto establecer y regular el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción como crear el Registro de Empresas de Inserción y regular su organización y funcionamiento.

Asimismo, de forma concordante con la ampliación del objeto de la norma, el título del **Proyecto de Decreto** debería también incluir la mención al procedimiento para la calificación de las empresas de inserción, junto a la relativa al Registro de Empresas de Inserción.

5.- El Consejo Económico y Social, conforme a la doctrina consolidada del Consejo de Estado y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, viene manifestando sus reparos a la utilización de la técnica jurídica conocida como “lex repetita”, consistente en la incorporación de disposiciones de las normas objeto de desarrollo en los preceptos de las normas que las desarrollan, rebasando su ámbito competencial.

Asimismo el Informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Empleo, incorporado en el expediente tramitado para la elaboración del **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, realiza una ajustada síntesis de la doctrina consultiva y jurisprudencial sobre el ámbito y requisitos que deben respetarse para que la utilización de esta técnica legislativa resulte admisible.

En dicho Informe se pone de relieve que *en dictamen n° 151/2004, el Consejo Jurídico recoge la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 150/1998, de 2 de julio, que advierte que la reproducción de derecho estatal en los ordenamientos autonómicos "además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma."*

Por su parte, el CESRM ha reiterado en diversos dictámenes que el recurso a la técnica de la “lex repetita”, sin perjuicio de la necesidad de respetar los condicionantes formales señalados, debe tener en cuenta además el beneficio que su utilización pueda aportar en orden a facilitar una mejor accesibilidad a la normativa por parte de los destinatarios, en tanto en que de esta forma se favorezca una mejor comprensión y/o manejo de la misma.

Sin embargo el Consejo Económico y Social considera que la singular manera en que el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia** hace uso de la técnica la “lex repetita” no cumple adecuadamente los requisitos establecidos por la doctrina consultiva y jurisprudencial y tampoco comporta una mejor accesibilidad de la normativa.

En primer lugar porque en el **Proyecto de Decreto** no se identifican de forma directa e individualizada los preceptos que reproducen otros de la normativa estatal objeto de desarrollo. Esta forma de identificación se ha sustituido por la mención en la **Disposición adicional única** de aquellos de sus artículos que son “*mera reproducción del derecho estatal*”, seguida de la enumeración de los correspondientes artículos de la Ley 44/2007 y del Real Decreto 49/2010. Este sistema constituye a juicio de esta Institución un obstáculo para la correcta identificación de la diferente naturaleza de las disposiciones del **Proyecto de Decreto** al tiempo que introduce una dificultad adicional para el conocimiento y adecuado manejo de la normativa por los interesados y los operadores encargados de su aplicación.

Y, en segundo lugar, porque la incorporación de los preceptos de la Ley 44/2007 en el **Proyecto de Decreto** en algunos casos no se realiza de forma literal; en otros se transcriben sólo parcialmente; y, por último, en otros se altera la ordenación sistemática de los diferentes apartados en las disposiciones de la legislación estatal.

*Murcia, a 13 de julio de 2015*

Vº Bº

El Presidente del Consejo  
Económico y Social



El Secretario General del Consejo  
Económico y Social.

<sup>(1)</sup> En funciones, Acuerdo Pleno 17/12/2012