

DICTAMEN N.º 25/2010, de 3 de marzo.*

Expediente relativo a proyecto de Decreto por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación de empresas de inserción y se crea el registro administrativo de estas empresas.

ANTECEDENTES

Primero. Memoria.- Con fecha 6 de julio de 2009 el Director General de Trabajo e Inmigración suscribió memoria en la que tras citar la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en materia de asistencia social y servicios sociales recogida en el artículo 31.1.20ª del Estatuto de Autonomía y aludir a la regulación que la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, reguladora de las empresas de inserción contempla de las mencionadas entidades, manifestaba que “[...] *se hace necesario proceder al desarrollo reglamentario de la materia dotando de normativa propia a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con el fin de adaptarla a las peculiaridades organizativas de la Administración Autonómica, regulando en el marco de las políticas públicas contra la exclusión social y de inclusión sociolaboral, la calificación de las empresas de inserción como agentes activos de la inserción sociolaboral de personas con especiales dificultades de acceso al mercado laboral y la creación, organización y funcionamiento del Registro administrativo de Empresas de Inserción de Castilla-La Mancha*”.

Añadía que “*Para el desarrollo de estas funciones la Dirección General de Trabajo e Inmigración cuenta con dotación tanto de medios humanos como materiales*”.

Concluía solicitando de la titular del departamento la autorización para la iniciación del expediente de elaboración de una iniciativa normativa con tal objeto.

Segundo. Autorización de la iniciativa.- A la vista de la citada memoria y con invocación expresa de la referida competencia en materia de asistencia social y servicios sociales, la Consejera de Trabajo y Empleo autorizó, en igual fecha 6 de julio, el inicio del procedimiento de elaboración de un Decreto regulador del objeto propuesto.

Tercero. Información pública. Elaborado un borrador inicial del proyecto de Decreto, en el que no figura fecha, se remitió al Secretario General del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha (en adelante SEPECAM), a la Dirección General de Acción Social de la Consejería de Salud y Bienestar Social y a la entidad W, comunicándoles la posibilidad de formular alegaciones y aportaciones al texto redactado.

En contestación a lo solicitado figura en el expediente, en primer término, un borrador remitido el 14 de julio de 2009 por una Técnica de la Dirección General de Acción Social en el que se marcan en color los preceptos que estima susceptibles de observación.

Asimismo, se aporta una nota carente igualmente de fecha y firma elaborada por el Grupo de Trabajo de Empresas de Inserción y Economía Social de la mencionada entidad asociativa y remitida el 17 de septiembre siguiente, en la que se afirmaba que con tal inicia-

* *Ponente: Lucía Ruano Rodríguez*

tiva “*se da un paso importante hacia la clarificación y consolidación de un sector emergente en nuestra región*”. Destacaba la necesidad de articular mecanismos de información y colaboración entre el Servicio Regional de Empleo y los Servicios Sociales Públicos y la preparación y difusión de protocolos de actuación entre las citadas empresas y las Administraciones implicadas.

Por último se incorpora una nota en la que no consta fecha ni firma, remitida desde el SEPECAM el 28 de septiembre posterior, haciendo breves comentarios a varios puntos del articulado.

Cuarto. Informe del Servicio de Asuntos Jurídicos.- Redactado un segundo borrador de la norma en el que tampoco se consigna fecha, se sometió al pronunciamiento del Servicio de Asuntos Jurídicos de la Consejería. En contestación a lo solicitado, la Jefa de tal unidad emitió informe el 13 de noviembre de 2009, en el que tras señalar que se trataba de un reglamento de carácter ejecutivo dictado en desarrollo de la disposición transitoria primera de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, por el que se regulan las empresas de inserción, y que la Junta ejercitaba con su aprobación la competencia ejecutiva en materia laboral, reseñaba como trámites necesarios del procedimiento de elaboración el informe del Gabinete Jurídico y los dictámenes del Consejo Económico y Social y de este Consejo Consultivo, calificando estos dos últimos como preceptivos.

En lo que concierne a aspectos procedimentales añadía que “*la norma no afecta de una manera directa a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, por lo que [...] no precisaría información pública*” añadiendo, no obstante, que al someterse el texto al dictamen del Consejo Económico y Social se procurará “*la participación institucionalizada de una amplia pluralidad de ámbitos de interés y sectores sociales con representación en el mismo*”.

Concluía reseñando diversas observaciones puntuales a la parte expositiva y a diferentes preceptos del articulado, proponiendo la posibilidad de incluir modelos normalizados de solicitudes de cara a facilitar los trámites administrativos.

Quinto. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.- Elaborado un tercer borrador del proyecto con fecha 23 de diciembre de 2009, se sometió al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, solicitando informe sobre el mismo. A tal requerimiento dio contestación con fecha 8 de enero de 2010 el Letrado Jefe de dicha unidad manifestando, en relación al trámite de información pública, que “*debería justificarse en el expediente la suficiente representatividad en el sector de la única entidad informante o, en su defecto, abrirse el preceptivo trámite de información pública*”.

En cuanto al contenido del proyecto lo encontraba acomodado a lo previsto en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, citada si bien sugería, en aras a una mejor técnica normativa, la supresión de la disposición final primera en la que se declaraba la aplicación supletoria de la mencionada Ley en todo lo no previsto en el Decreto “*al no ser admisible que la Ley desarrollada por un reglamento se presente como norma supletoria de éste*”.

Sexto. Informe sobre las alegaciones presentadas.- Se incorpora a continuación al expediente informe suscrito el 11 de enero de 2010 por el Director General de Trabajo e Inmigración en el que se recogen las observaciones planteadas a lo largo de la tramitación y se expresa el tratamiento otorgado a las mismas en el texto final.

Séptimo. Informe sobre la representatividad de la entidad participante en el trámite de información pública.- En idéntica fecha y atendiendo a la sugerencia manifestada desde el Gabinete Jurídico, la citada autoridad suscribió nuevo informe en el que expresaba que la entidad asociativa W, que había participado en el procedimiento, “*está integrada por 45 asociaciones, organizaciones sindicales, ONGs y entidades no lucrativas*”, de las que aportaba relación.

Señalaba que “*se encuadran la práctica totalidad de las mismas en el denominado tercer sector, tienen por finalidad entre otras, la atención a personas y sectores de población en situación de riesgo de exclusión social*”.

Finalizaba afirmando que “*se han cumplido todas las exigencias legales en cuanto a participación e información pública*”.

Octavo. Proyecto de Decreto. El proyecto de Decreto sometido al dictamen de este Consejo cuenta con una parte expositiva, veinte artículos y tres disposiciones finales.

La parte expositiva comienza con la cita de los preceptos constitucionales y estatutarios en los que se encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad de los individuos sean reales y efectivas, aludiendo a continuación al marco competencial afectado con la norma, dentro del que se menciona la competencia exclusiva en materia de asistencia social y servicios sociales y la competencia ejecutiva en materia laboral. Tras destacar la función social y económica que cumplen las empresas de inserción, hace referencia a su regulación en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, cuya disposición transitoria primera encomienda a las Comunidades Autónomas la adaptación de las previsiones que contiene en sus artículos 7 a 9 a efectos de calificación y registro de dichas entidades.

El artículo 1 se refiere al “*Objeto*” de la norma, centrado en la calificación de las empresas de inserción y la creación, organización y funcionamiento del Registro administrativo de dichas entidades.

El artículo 2 contempla como “*Finalidad*” de dichas empresas la de lograr la formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

El artículo 3 extiende el “*Ámbito de aplicación*” del Decreto a las empresas de inserción cuya actividad y sede social estén radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

El artículo 4, concerniente a “*Concepto y requisitos*”, introduce el concepto de empresa de inserción y enumera los requisitos para obtener la calificación como tal.

El artículo 5 especifica los colectivos cuyos integrantes pueden constituirse en “*Trabajadores de las empresas de inserción*”.

El artículo 6 regula el “*Itinerario de inserción sociolaboral y de servicios de intervención y de acompañamiento por medio de empresas de inserción*”.

El artículo 7 determina las que podrán ser “*Entidades promotoras*” de las empresas de inserción.

El artículo 8 define el “*Acto de calificación*” como aquel por el que una entidad promotora adquiere la condición de empresa de inserción en virtud de la correspondiente resolución administrativa.

El artículo 9 describe el “*Procedimiento de calificación*”, distinguiendo la provisional y la definitiva.

El artículo 10 enumera las “*Obligaciones derivadas de la calificación*”.

El artículo 11 alude a la “*Pérdida de la calificación*”, refiriendo las circunstancias que darán lugar a la misma, el modo en que se realizará y el efecto de baja registral que llevará aparejado.

El artículo 12 regula el “*Registro de Empresas de inserción e información sujeta a constancia registral*”, adscribiendo dicha unidad a la Dirección General de Trabajo e Inmigración y determinando que se llevará un libro de inscripción de empresas donde constarán los datos que establece.

El artículo 13 relativo a los “*Efectos de la inscripción registral*”, centra aquéllos en la publicidad de los datos consignados y la constancia de los actos y datos en que trae causa.

El artículo 14 -que se numera como 15- hace mención a la “*Cancelación de las inscripciones*”, reseñando que se realizará de oficio en todos los casos en los que se produzca una descalificación y también a instancia de parte, mediante la correspondiente solicitud.

El artículo 15 -que se enumera como 16- remite el “*Derecho de acceso al Registro*” a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El artículo 16 -que se numera como 17- se refiere a la “*Remisión de información*” que desde la Administración Autonómica deberá trasladarse semestralmente al Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El artículo 17 -que se numera como 18- somete la información recogida en el registro a la “*Protección de datos de carácter personal*”.

El artículo 18 -que se numera como 19- se dedica a las “*Actuaciones de la Administración Regional*”, detallando el modo en que las empresas de inserción se relacionarán tanto con los Servicios Sociales Públicos, como con el Servicio Regional de Empleo.

El artículo 19 -que se numera como 20- circunscribe las “*Relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción*” a lo previsto en el Capítulo IV de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre.

El artículo 20 -que se numera como 21- versa sobre la “*Promoción de las empresas de inserción*”, afirmando que tales entidades podrán ser beneficiarias de las ayudas contempladas en el Capítulo V de dicho cuerpo legal.

Las tres disposiciones finales aluden, respectivamente, a los “*Modelos normalizados*” que el órgano competente de la calificación y registro podrá establecer para facilitar a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones de información; a la autorización a la persona titular de la Consejería competente en materia de trabajo para el “*Desarrollo reglamentario*” de la presente norma; y, finalmente, a la “*Entrada en vigor*” de la misma, que se fija el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 3 de febrero de 2010.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- La Consejera de Trabajo y Empleo ha solicitado el dictamen de este órgano de acuerdo con lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que el Consejo Consultivo deberá ser consultado en el supuesto de *“proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto sometido a consideración de este órgano consultivo se dicta en respuesta a la previsión contenida en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, por la que se regula el régimen de las empresas de inserción, disposición ésta aprobada por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que le corresponde en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.7ª de la Constitución, relativa a *“legislación laboral”*. La disposición transitoria primera de dicho texto legal establece en su apartado segundo que *“Las previsiones contenidas en los artículos 7 y 9 a efectos de calificación y registro de empresas de inserción, serán objeto de adaptación por parte de las Comunidades Autónomas en un plazo no superior a seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley”*.

Por su parte, la disposición final segunda expresa en el segundo inciso de su apartado 3 que *“Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán dictar disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley en el marco de sus competencias”*.

El Decreto proyectado tiene, por tanto, el carácter de reglamento dictado en ejecución de la legislación estatal, por lo que en virtud del artículo 54.4 citado se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El examen del procedimiento sustanciado debe circunscribirse a la comprobación del cumplimiento de lo previsto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, precepto éste que regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria.

El apartado 2 del precepto establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente por razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*.

Con invocación de tal precepto el Director General de Trabajo e Inmigración suscribió breve memoria en la que tras aludir al fundamento competencial y legal del que parte la

presente iniciativa reglamentaria, expresaba lacónicamente el objeto y conveniencia de la norma afirmando que “[...] *se hace necesario proceder al desarrollo reglamentario de la materia dotando de normativa propia a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con el fin de adaptarla a las peculiaridades organizativas de la Administración Autónoma*”. Nada especificaba sobre las razones que motivan esa necesidad ni sobre las peculiaridades propias de la Comunidad Autónoma que deberían ser atendidas con la regulación. Señalaba asimismo, en lo que a medios se refiere, que “*Para el desarrollo de estas funciones la Dirección General de Trabajo e Inmigración cuenta con dotación tanto de medios humanos como materiales*”, sin avanzar siquiera un cálculo del coste económico material y de los efectivos precisos para la puesta en funcionamiento de tales servicios y sin justificar la posibilidad de cobertura con los medios existentes. Tan escueto documento no hace referencia tampoco, conforme a lo exigido en el citado precepto, a la incidencia que la futura norma pudiera tener en el ámbito material al que afecta.

A la vista de las deficiencias señaladas es preciso reiterar lo manifestado por este Consejo en numerosas ocasiones -baste por todos el dictamen 29/2004, de 17 de marzo- en el sentido de que “*la finalidad principal de la memoria [...] es fundamentar la necesidad de la nueva norma en el ordenamiento jurídico*”, finalidad que no se satisface plenamente si la redacción de dicho documento se limita a una mera cumplimentación formal del trámite sin constituir reflejo oportuno y detallado de los aspectos exigidos en el citado artículo 36.2 (objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma).

Sin perjuicio de lo anterior y con base en la memoria elaborada la titular del departamento de Trabajo y Empleo, de acuerdo con el precepto citado, autorizó el inicio de los trámites para la elaboración del proyecto normativo planteado, plasmando así su voluntad de acometer la regulación propuesta.

Continúa el procedimiento con la sustanciación del trámite de información pública, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el apartado 3 del aludido artículo 36. Consta en el expediente que este último trámite se ha articulado mediante la remisión de un borrador del proyecto de Decreto -a efectos de formular alegaciones y observaciones- únicamente al Secretario General del SEPECAM, a una Técnica de la Dirección General de Acción Social de la Consejería de Salud y Bienestar Social y a la entidad asociativa W. En informe emitido con posterioridad por el Director General de Trabajo e Inmigración a instancia del Gabinete Jurídico, se manifiesta que con el trámite así diseñado “*se han cumplido todas las exigencias legales en cuanto a participación e información pública*”, estimando de este modo que se había otorgado la debida audiencia tanto a los servicios administrativos cuya actuación se halla relacionada con la futura regulación, como a los interesados que verán afectados sus derechos por la misma.

En lo que a servicios administrativos se refiere hay que partir, en primer término, de que no consta en el expediente que haya conocido el texto de la iniciativa el Consejo de Dirección del SEPECAM, exigencia prevista en el artículo 10.e) de la Ley 2/2003, de 30 de enero, por la que se crea dicho organismo.

Por otro lado, la remisión del texto a una funcionaria de la Dirección General de Acción Social no acredita que desde esa Consejería de Salud y Bienestar Social se haya tenido conocimiento del proyecto de Decreto y que se hayan podido formular observaciones. Dado que el Decreto encomienda a dicho departamento determinadas obligaciones en cuanto a acreditación de la situación de exclusión para poder ser trabajadores de empresas de inser-

ción, en cuanto al diseño de itinerarios de inserción sociolaboral y la prestación de servicios de intervención y acompañamiento social, se estima que hubiera sido conveniente haberle dado traslado oficial del proyecto otorgando formalmente la oportuna audiencia.

Esta observación se refuerza además con el hecho de que tanto en la memoria como en la autorización de la iniciación del procedimiento de elaboración de la norma se invoca únicamente la competencia prevista en el artículo 31.1.20ª del Estatuto de Autonomía, relativa a asistencia social y servicios sociales, cuyo ejercicio no tiene encomendado el departamento impulsor del procedimiento, sino la citada Consejería de Salud y Bienestar Social. No obstante, la aprobación final de la norma por el Consejo de Gobierno, órgano ejecutivo colegiado en el que participa el titular de este último departamento, subsanaría un eventual desconocimiento del proyecto normativo por el mismo.

En lo que respecta a los interesados afectados atendiendo al ámbito material en el que incide la norma, hay que observar que no consta que se haya otorgado audiencia a la rama empresarial correspondiente -agrupada en el ámbito de la Comunidad Autónoma en la Asociación Q, entidad que se encuentra federada a nivel nacional en la Federación K-, pese a que la norma incide directamente en los intereses de las empresas a las que tal entidad agrupa o representa. Esta deficiencia no puede entenderse subsanada con la intervención en el procedimiento de la entidad asociativa W pues aunque su participación ha de valorarse positivamente, dentro de ella se integran -según se desprende del informe emitido por el Director General impulsor de la iniciativa al que se ha hecho alusión en párrafos precedentes- cuarenta y cinco entidades entre las que se encuentran diversas organizaciones sindicales, ONGs y entidades no lucrativas, sin comprender las sociedades mercantiles o cooperativas que pudieran resultar afectadas. Este último sector tampoco ha podido resultar conocedor del proyecto normativo, ante la ausencia de intervención del Consejo Regional de Economía Social de Castilla-La Mancha. Y si bien su informe no es preceptivo, en aplicación de lo previsto en los artículos 143.1.c) de la Ley 20/2002, de 14 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha y 3.1.c) del Decreto 193/2005, de 27 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de dicho órgano, hubiera sido conveniente su incorporación en aras a la mayor participación de los intereses afectados.

Continuando con el examen del procedimiento tramitado se han incorporado al expediente, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 36.3 de la Ley 11/2003, los informes que se han estimado preceptivos. Figura así, en primer término, el informe del Servicio de Asuntos Jurídicos de la Consejería de Trabajo y Empleo, emitido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.b) de la Ley 4/2003, de 27 de febrero, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades; a su vez, se acompaña el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades conforme prevé el artículo 4.1.c) de este último texto legal y el artículo 11.a) del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de Organización y Funciones de dicha unidad.

Asimismo, se ha considerado necesario incorporar un informe del Director General de Trabajo e Inmigración relativo al tratamiento dispensado a las alegaciones presentadas por las entidades consultadas, lo cual favorece el conocimiento y comprensión de la génesis de la norma.

La Consejería impulsora de la iniciativa reglamentaria no ha requerido la intervención del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, no figurando en el expediente la solicitud de su dictamen. Si bien de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley

2/1994, de 26 de julio, reguladora del citado órgano, su pronunciamiento no puede calificarse de preceptivo, hubiera sido conveniente haber contado con sus aportaciones, dado el ámbito material en el que se desenvuelve la norma y la incidencia directa en los sectores económico y social que se ven representados en su seno. Tal participación se ha tenido en cuenta en los expedientes de elaboración de normas con similar objeto y rango aprobadas por las diferentes Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, La Rioja, Castilla y León y Madrid), y cuando así no ha sido, como aquí sucede, se ha destacado la necesidad de su intervención (así lo ha hecho el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en el dictamen 92/2009, de 11 de febrero, emitido en relación al proyecto de Decreto por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación, registro y fomento de las empresas de inserción, en el que no se produjo, si bien intervino en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de empresas de inserción en desarrollo de la que se dictaba el anterior).

A su vez y en cuanto a intervención de órganos colegiados se refiere, hay que señalar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.a) de la Ley 9/2002, de 6 de junio, de creación del Consejo de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha, este órgano deberá conocer la norma antes de su aprobación. No obstante, dado que esta puesta en conocimiento no implica la emisión de informe alguno sobre el proyecto de disposición, este requisito podría cumplimentarse aun con posterioridad a la emisión del dictamen de este Consejo, pronunciamiento que cuenta con carácter final de acuerdo con lo previsto en el artículo 40.3 de la Ley 11/2003 tantas veces mencionada.

Igualmente, es preciso destacar que entre la documentación remitida figuran los diversos borradores de la norma que se han elaborado durante la sustanciación del procedimiento, lo que ha permitido conocer la evolución del contenido de los diferentes preceptos del proyecto conforme a las aportaciones que sucesivamente se iban incorporando y que reflejan la valoración que desde la Consejería promotora se iba haciendo de las mismas. No obstante, varios de esos textos carecen de fecha de elaboración. Su consignación habría sido conveniente para ubicarlos en el momento procedimental correspondiente.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Para concluir el examen de los aspectos procedimentales que afectan al proyecto de Decreto resta reseñar que el procedimiento sustanciado se ha iniciado sobrepasando con exceso el plazo de seis meses fijado por el legislador para la aprobación de la norma en la disposición transitoria primera de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. En este punto es preciso reiterar lo manifestado por este Consejo en numerosas ocasiones (baste por todos el dictamen 220/2007, de 27 de noviembre, con cita de otros muchos) en el sentido de que la irregularidad aludida carece de efectos invalidantes pues la fijación de un plazo por el legislador debe interpretarse como un deseo de éste de que el desarrollo reglamentario se produzca sin dilaciones innecesarias, de tal manera que sería más contrario a los deseos del legislador impedir un desarrollo tardío que admitirlo fuera de plazo. Todo esto sin embargo dejando a salvo la posibilidad de que, en determinados casos, atendiendo a las particularidades del plazo y la habilitación legal, este requisito pueda ser esencial al ejercicio de la potestad reglamentaria.

Constatando, de modo similar a lo expresado en el citado dictamen, que en la iniciativa reglamentaria examinada no se aprecia el mencionado carácter esencial del plazo que la viciaría de nulidad, ningún reparo de legalidad puede manifestarse respecto a que la misma haya sido adoptada fuera de plazo, si bien no puede dejar de mencionarse que tal ejercicio tardío supone un desconocimiento del mandato del legislador y de los efectos positivos que pretendía con el pronto desarrollo de sus previsiones.

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición.- La iniciativa reglamentaria propuesta desde la Consejería de Trabajo y Empleo con objeto de regular la calificación de las empresas de inserción y el registro administrativo en el que han de inscribirse las mismas, se ampara en el ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta la Junta de Comunidades en materia de *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”* -conforme al artículo 31.1.20ª del Estatuto de Autonomía-, y de la función ejecutiva que le corresponde en materia *“laboral”* -de acuerdo con lo previsto en el artículo 33.11 de la norma estatutaria-.

El referente normativo fundamental al que se vincula el proyecto viene constituido por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, reguladora de las empresas de inserción, definidas en el apartado II de su Exposición de Motivos como *“una tipología especial dentro de las empresas de carácter social [que] confirman que el empleo es y será para los más desfavorecidos y excluidos uno de los principales vectores de inserción social y una forma de participación en la actividad de la sociedad”*. El objetivo de tal regulación es que dichas empresas de inserción puedan *“servir como un instrumento más a la inserción de los sectores excluidos de la sociedad, articulándose en este caso tal 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 citada norma legal ha sido dictada por el Estado, según establece su disposición final quinta, en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de *“legislación laboral”* que ostenta conforme al artículo 149.1.7ª de la Constitución.

Desde la Sentencia 33/1981, de 5 de noviembre, el Tribunal Constitucional ha venido interpretando el sentido y alcance de la citada competencia exclusiva del Estado y su articulación con la función ejecutiva que en la materia corresponde a las distintas Comunidades Autónomas. En su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, afirmaba que *“cuando la Constitución emplea el término <<legislación laboral>> y lo atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre Ley y Reglamento (o mediante una hipertrofia inconveniente desde el punto de vista de política legislativa del instrumento legal) puede lograrse. Mientras que por el contrario no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos. Y que, finalmente dentro de éstos deben incluirse los que afectan a*

la mera estructuración interna de la organización administrativa. [] [...] En aquellas materias cuya legislación corresponde al Estado y la ejecución a la Comunidad Autónoma, se admite la facultad de aquel de dictar reglamentos de desarrollo legislativo vinculantes para la Comunidad Autónoma y, sin embargo, no se cierra totalmente el camino a la potestad reglamentaria de ésta”.

En la Sentencia 35/1982, de 14 de junio, clarificaba que “Cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas. [] [...] El concepto de <<legislación laboral>>, cuyo primer término tiene la considerable fuerza expansiva que ya hemos señalado, no puede ser entendido también como potencialmente ilimitado en función del segundo, cosa que inevitablemente sucedería si el adjetivo <<laboral>> se entendiera como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo. Es por ello 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, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, a favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (artículo 1.3) se indican”.

La acotación de este concepto llevó al Tribunal a afirmar en la Sentencia 360/1993, de 3 de diciembre, que tal declaración “ya en principio excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma regule, por vía legal, aspectos comprendidos en la relación contractual así definida”, resumiendo la doctrina expuesta en pronunciamientos anteriores al manifestar de modo concluyente que “corresponde al Estado en este ámbito tanto la potestad legislativa como la reglamentaria de desarrollo, quedando para la Comunidad Autónoma la función reglamentaria tocante a los aspectos organizativos de su Administración en la materia discutida”.

La anterior doctrina ha sido reiterada por Sentencias posteriores de las que sin ánimo exhaustivo cabe citar las n.º 194/1994, de 28 de junio; 95/2002, de 25 de abril; y 190/2002, de 17 de octubre.

El panorama normativo estatal se completa con el recientemente aprobado 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 -cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de febrero pasado-, dictado en ejercicio de la tantas veces citada competencia exclusiva en materia de legislación laboral, cuya disposición transitoria única fija un plazo de tres meses a partir de su entrada en vigor, para que los registros de empresas de inserción de las Comunidades Autónomas remitan al Registro estatal los datos oportunos.

En el ámbito autonómico, la regulación existente que afecta a las empresas de inserción se ha venido dictando en ejercicio de la competencia exclusiva sobre asistencia social y servicios sociales, a la que se ha aludido anteriormente, dada la imbricación de dichas entidades con este ámbito y la necesidad de fomentar su constitución, como instrumento de inserción social de los grupos más desfavorecidos. De este modo, debe destacarse principalmente la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha. Su Título II se denomina “De la solidaridad con los ciudadanos de Castilla-La Mancha en situación de

exclusión a través del Plan Regional de Integración Social". Dentro del aludido Plan se incardina, entre otros, el Programa de Inserción que incluye entre su contenido "*proyectos de apoyo a empresas de inserción, como paso intermedio que faciliten la incorporación al mercado laboral*".

En desarrollo de tal norma se dictó el Decreto 144/1996, de 17 de diciembre, por el que se regulaba el programa de apoyo personal y atención individualizada, el programa de inserción y de la colaboración y cooperación de servicios sociales. El programa de inserción se desarrollaba a partir del artículo 16, contemplando como uno de sus aspectos los proyectos de apoyo a empresas de inserción (artículo 33 y siguientes), previendo un diseño de las ayudas a otorgar en este ámbito.

Este Decreto fue derogado expresamente por el Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de desarrollo del ingreso mínimo de solidaridad, ayudas de emergencia social y prestaciones económicas a favor de colectivos desfavorecidos y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales. A partir de su artículo 6 se regulan los planes de inserción.

IV

Observaciones esenciales.- Pasando ya al examen del texto sometido a dictamen procede primeramente efectuar, con carácter esencial, las observaciones que se relacionan a continuación.

1.- La Ley 44/2007, de 13 de diciembre, reguladora de las empresas de inserción, en ejecución y desarrollo de la cual se dicta la presente iniciativa reglamentaria, establece en su disposición final quinta, denominada "*Fundamento constitucional*", que se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado atribuida por el artículo 149.1.7ª de la Constitución, en materia de legislación laboral, "*y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas [...] en materia de asistencia social*". En virtud de tal competencia el Estado reguló en la citada norma legal el concepto y requisitos de empresas de inserción, los trabajadores que pueden ser contratados por ellas, las entidades promotoras, la calificación de dichas entidades, los registros e información sujeta a constancia registral, las relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción y las medidas de promoción estatal a las que pueden acogerse tales empresas. Asimismo, establecía líneas generales sobre los itinerarios de inserción sociolaboral y de servicios de intervención y de acompañamiento por medio de empresas de inserción y el modo en que se relacionarán con los Servicios Sociales Públicos y Servicio Público de Empleo.

Esta norma legal fue objeto del recurso de inconstitucionalidad n.º 2136/2008 presentado por el Consell de la Generalitat Valenciana, al estimar invadidas sus competencias, considerando que no podía prevalecer la competencia estatal en materia de legislación laboral sobre la autonómica en materia de servicios sociales -ya ejercitada por la Comunidad Autónoma mediante la aprobación de su Ley 1/2007, de 5 de febrero, reguladora de las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunidad Valenciana-.

Tal recurso fue admitido a trámite mediante providencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional con fecha 15 de abril de 2008 (BOE n.º 100, de 25 de abril). A día de hoy no ha recaído sentencia.

De este modo, y en tanto el Tribunal Constitucional no afirme lo contrario, los preceptos incluidos en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, han sido dictados por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sobre la cual la Junta ostenta únicamente la función ejecutiva que, como se ha señalado en la anterior consideración con cita de la doctrina constitucional, se extiende de modo único a los ámbitos puramente orgánicos o de administración.

El proyecto reglamentario sometido a dictamen, excediendo del objeto expresado, tanto en su título como en su artículo 1, contempla no sólo aspectos relativos a la calificación de las empresas de inserción y al registro que ha de agrupar a las mismas, sino que transcribe -en algunos casos parcialmente- preceptos de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, dictados por el Estado, como se ha dicho, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia laboral.

Tal es el caso del **artículo 2.1** (finalidad de las empresas de inserción), el **artículo 4** (concepto de tales entidades y requisitos que han de cumplir), el **artículo 5** (trabajadores de las empresas de inserción), el **artículo 6** (itinerario de inserción sociolaboral y de servicios de intervención y acompañamiento por medio de empresas de inserción), el **artículo 7** (entidades promotoras) y el **artículo 11.3** (pérdida de la calificación).

La regulación prevista en dichos preceptos, en cuanto se limita a reproducir de forma más o menos afortunada la norma legal, debería obviarse, ya que la Comunidad Autónoma no ostenta competencia para normar sobre la misma. En este punto es preciso reiterar la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional en numerosos pronunciamientos, entre los que puede citarse la Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre, en la que se advierte *“sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. [...] Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, porque si la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de competencia para legislar sobre una materia. [...] Aunque también hemos precisado que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento [...] general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico”*. Estas conclusiones expresadas en relación a la elaboración de normas de rango legal tienen perfecta traslación a las de rango reglamentario como la que se examina en el presente dictamen.

Mención separada merece el **artículo 20** del proyecto, regulador de las relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción, el cual sin reproducir texto alguno de la Ley estatal 44/2007, de 13 de diciembre, recoge una remisión expresa a lo dispuesto en el Capítulo IV de la misma. La remisión que contiene este precepto, además de ser innecesaria y confusa, en ningún caso debería figurar en el texto de la norma autonómica, en cuanto en tal Capítulo se regulan aspectos relativos al régimen jurídico de las distintas modalidades de contratación, materia que sin género de dudas está dentro de la materia de legislación laboral cuya competencia exclusiva corresponde al Estado.

Resta añadir que los artículos mencionados, cuya exclusión del texto se propone, no inciden directamente en el objeto de la norma reglamentaria que se pretende elaborar -la calificación de las empresas de inserción y al registro de las mismas-, por lo que su integración en el proyecto es prescindible. Bastaría con señalar en la parte expositiva que estos aspectos se regulan en la Ley estatal.

Lo que la norma que se apruebe debe de regular específicamente, de forma clara y precisa, conforme a lo previsto en la disposición transitoria primera, apartado 2, en relación con los artículos 7 a 9 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, son los aspectos relativos a la obtención de la calificación y pérdida de la misma (requisitos, procedimiento, resolución, régimen de recursos ...) y al registro administrativo que se crea (órgano del que depende, funcionamiento, acceso, efectos...), reproduciendo fiel y completamente en tales aspectos la Ley estatal únicamente en la medida en que sea necesario para la inteligibilidad y comprensión el texto, a la vez que se complementa el mismo con las especificidades que a la Comunidad Autónoma corresponde normar.

Asimismo, y de acuerdo con las llamadas al desarrollo normativo autonómico contempladas en el artículo 10.2.d) y 10.3.d) del mencionado texto legal, sería necesario que se concretara el modo en que se articulará la actuación en este ámbito tanto de los Servicios Sociales Públicos, como con el Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha, aspectos en los que no se ha incidido suficientemente, al limitarse el artículo 19 del proyecto denominado "*Actuación de la Administración Regional*", a realizar una mera reproducción del artículo 10 de la Ley, el cual contiene una llamada al desarrollo autonómico.

Desde esta perspectiva se estima necesario un replanteamiento general del texto elaborado, a fin de lograr una más precisa delimitación de las competencias y funciones que asumirán los diferentes servicios administrativos implicados y su coordinación, evitando tanto omisiones como duplicidades contrarias al principio de eficacia que rige el funcionamiento de la Administración Pública y que dificultan el alcance de los objetivos proyectados, evitando las carencias e imprecisiones que presenta el actual texto, el cual se ha limitado en su mayor parte a transcribir parcialmente y sin rigor la Ley estatal, introduciendo novedades propias en cuanto a requisitos documentales se refiere, sin abordar aspectos sustanciales como los señalados. Estas carencias podrían guardar relación con el procedimiento de elaboración seguido, fundamentalmente en lo que se refiere al SEPECAM, tal como se ha observado en la consideración II.

2.- Igualmente ha de plasmarse en esta consideración, comprensiva de las observaciones dotadas de esencialidad, un comentario en relación al **artículo 3** del proyecto, regulador del "*Ámbito de aplicación*" de la norma. Establece el precepto que el Decreto será de aplicación a las empresas de inserción "*cuya actividad y sede social*" estén radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Los artículos 7.1 y 9.1 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, de regulación del régimen de las empresas de inserción, encomiendan, respectivamente, la calificación y el registro de las mismas, "*a las Comunidades Autónomas en donde se encuentre su centro de trabajo*". Siendo ésta la opción por la que se decanta la ley laboral para determinación del ámbito en el que ha de operar la concesión de la calificación autonómica de las empresas de inserción y su registro, no sería posible cambiar el criterio de la ley, sin incidir en la norma laboral de exclusiva competencia estatal.

Por otra parte, la precedente opción del legislador estatal no podría considerarse aleatoria o gratuita, por cuanto que siendo el título competencial que se ejercita el de legislación laboral, cabe recordar que el centro de trabajo es un criterio de imputación de obligaciones y responsabilidades, así como frecuente ámbito de referencia en la aplicación de numerosos aspectos de la normativa laboral. Así, mientras el Estatuto de los Trabajadores no define la empresa ni el empresario, sin que tales conceptos se correspondan con los utilizados en otras ramas del Derecho, como el Derecho mercantil, por ser conceptos derivados o traslativos del concepto de trabajador, el centro de trabajo sí es definido como tal en el artículo 1 apartado 5 del Estatuto de los Trabajadores.

El criterio del centro de trabajo, plasmado en la Ley estatal, es respetado por la mayoría de las Comunidades Autónomas que han aprobado normas reguladoras de la calificación y registro de las empresas de inserción (así, Madrid en la Orden 2580/2003, de 6 de junio; Castilla y León en el Decreto 34/2007, de 12 de abril; País Vasco en el Decreto 182/2008, de 11 de noviembre; Asturias en la Resolución de 22 de diciembre de 2008; Galicia en la Orden de 29 de diciembre de 2008; Aragón en el Decreto 128/2009, de 21 de julio; y Canarias en el Decreto 137/2009, de 20 de octubre).

En este grupo ha de incluirse igualmente a la Comunidad Autónoma de La Rioja pese a que en el artículo 2.1 del Decreto 2/2006, de 13 de enero, por el que crea el Registro de Empresas de Inserción Sociolaboral y se regulan los requisitos para la calificación e inscripción en dicho registro, exige expresamente que dichas entidades *“tengan su domicilio social y desarrollen su actividad”* en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma. Tal previsión se estableció en consonancia con lo afirmado en la Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral de La Rioja, que así lo contemplaba en su artículo 23.3. No obstante, este último precepto legal resultó modificado por el artículo 31 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, que estableció, en consonancia con la ley estatal ya en vigor, que *“Serán objeto de calificación e inscripción en el registro administrativo las empresas de inserción que tengan centro de trabajo en la Comunidad Autónoma”*. Esta última norma ha afectado sin duda, pese a no establecerse en la misma de manera expresa, al Decreto 2/2006 mencionado, debiendo entenderse que el criterio aplicable en la actualidad a la calificación y registro será el de la presencia del centro de trabajo en el territorio autonómico, tal como exige la Ley autonómica.

La única Comunidad Autónoma que se ha separado del criterio por el que ha optado la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, ha sido la Comunidad Valenciana, que previamente a la aprobación de esta última ley estatal contaba ya con una normativa legal propia en vigor, la Ley 1/2007, de 5 de febrero, reguladora de las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunidad Autónoma, en cuyo artículo 2.1 circunscribe su ámbito de aplicación a las empresas de inserción *“cuya actividad y sede social radiquen en la Comunidad Autónoma”*. Ya se ha dicho anteriormente que contra la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, la Generalidad Valenciana formuló un recurso ante el Tribunal Constitucional en el que se cuestionaba, entre otros, la constitucionalidad de los artículos 7 y 9.3 de la Ley estatal, encontrándose pendiente la decisión de dicho órgano, que deberá pronunciarse sobre la redacción de ambos preceptos y en definitiva sobre la opción de la Comunidad Autónoma de determinar las entidades afectadas por la concurrencia de ambos requisitos -actividad y sede social-.

En conclusión y a la vista de todo lo expuesto se estima que debe sustituirse el término “*actividad*” por “*centro de trabajo*”, que no son conceptos equivalentes, siendo el segundo el único utilizado por la ley estatal, y también debería de eliminarse del proyecto de Decreto el requisito añadido de “*la sede social*” que no se contempla en la norma estatal. Repárese además en que su inclusión dejaría fuera de la regulación de la norma el supuesto en que la empresa sólo posea actividad en la Comunidad Autónoma, teniendo la sede social fuera de ella -el cual, conforme a la Ley estatal, precisaría de calificación por la autoridad autonómica-.

3.- En tercer lugar hay que hacer alusión a lo previsto en el **artículo 10** del proyecto de Decreto comprensivo de las “*Obligaciones derivadas de la calificación*”. En el punto d) dispone que “*La modificación de la jornada de trabajo o la extinción del contrato del trabajador en inserción exigirán el informe de los Servicios Sociales*”.

El segundo de los supuestos, la extinción del contrato, tiene adecuado encaje en el artículo 14.4 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, que prevé la emisión de tal informe “*con carácter previo a la extinción del contrato de trabajo, cualquiera que sea su causa*”. No ocurre lo mismo en relación con la modificación de la jornada para cuya decisión del empleador también se exige en el texto proyectado un informe de los servicios sociales que la legislación laboral estatal no ha previsto en estos casos.

Así, lo que el artículo 13.1 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, relativo a las “*Condiciones de Trabajo*”, de los trabajadores de las empresas de inserción ha previsto en el segundo inciso de su apartado primero, dedicado a la jornada de trabajo, es que “*En el supuesto de modificaciones de la jornada inicialmente pactada, la empresa de inserción comunicará dicha modificación realizada a los Servicios Sociales Públicos competentes*”. Por tanto, el requisito del informe previo de tales Servicios, exigido en el proyecto de Decreto para la modificación de jornada, excede de lo dispuesto en la norma estatal, que únicamente requiere la comunicación de la misma, pero no la emisión de informe previo a su adopción.

Téngase además en cuenta que la materia es objeto de regulación con carácter general en el Estatuto de los Trabajadores, al cual remite el artículo 11 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para determinar el régimen jurídico general de las relaciones laborales en el ámbito de las empresas de inserción, sin perjuicio de lo establecido en dicha ley. En este ámbito conviene recordar que las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, entre las que se incluyen las de jornada, son decisiones empresariales que tienen una regulación precisa en el artículo 41 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores. Por ello, la inclusión de este trámite en el procedimiento por la iniciativa normativa autonómica, en cuanto añadiría exigencias a la adopción de la modificación del contrato en estos casos, que ni la legislación laboral general ni la especial de empresas de inserción ha previsto, supondría invadir la competencia que en materia de legislación laboral corresponde en exclusiva al Estado, razón por la que debería eliminarse del proyecto normativo que se examina, a pesar de su loable propósito tuitivo para los trabajadores de estas empresas.

V

Otras observaciones al texto del proyecto de Decreto.- Sin perjuicio de los comentarios señalados en la Consideración precedente en cuanto a la necesidad de eliminar del texto

varios preceptos y de proceder a un replanteamiento general del mismo, se estima preciso expresar en la presente las observaciones derivadas del concreto articulado que conforma el proyecto de Decreto sometido a consulta.

Título.- El proyecto de Decreto examinado lleva por título *“por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación de empresas de inserción y se crea el registro administrativo de estas empresas”*.

Como se ha señalado en la anterior consideración, el texto propuesto en el último borrador elaborado excede de tal objeto y regula aspectos como el concepto y requisitos de las empresas de inserción, los trabajadores que pueden formar parte de las mismas, las entidades que pueden ser promotoras, los itinerarios de inserción sociolaboral y de servicios de intervención y de acompañamiento por medio de empresas de inserción, las actuaciones de la Administración con respecto a tales entidades, las relaciones laborales de los trabajadores de dichas empresas en riesgo de exclusión social y la promoción de las mismas.

Conforme a lo establecido en el apartado I.b).7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, el nombre de la disposición *“deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*. Se estima, por tanto, que de desoír la observación esencial manifestada por este Consejo y mantener el texto propuesto, el título de la disposición debería modificarse por otro que comprendiera todo su contenido.

Parte expositiva.- Se titula como *“Exposición de Motivos”*, si bien de acuerdo con lo establecido en el apartado I.c).11 de las Directrices de Técnica Normativa antes mencionadas, tal denominación se otorgará únicamente a los anteproyectos de Ley, sin que lleve título en el resto de disposiciones. Se estima así, que no debería figurar en el texto denominación alguna.

Se sugiere una nueva lectura y reordenación de esta parte de la norma, a fin de otorgar continuidad a los párrafos y dar cumplimiento oportuno a lo previsto en el punto 12 de tales directrices, conforme al cual la parte expositiva describirá *“su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*.

Como observaciones puntuales debe señalarse, en primer término, que en el cuarto párrafo debería precisarse que la competencia prevista en el apartado 11 del artículo 33 del Estatuto de Autonomía a que se alude se halla referida únicamente a la función ejecutiva en materia laboral, por lo que debería eliminarse la salvedad *“de varias materias, entre las que se encuentra”*.

Asimismo, debería suprimirse la alusión a la competencia prevista en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía relativa a la organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno, que se cita en el penúltimo párrafo, al no ser ejercitada con la presente iniciativa.

Por último, la fórmula promulgatoria debería adaptarse, en lo que se refiere al dictamen del órgano consultivo, a lo previsto en el artículo 6.2 del Reglamento del Consejo que prevé que si la disposición se adopta conforme al dictamen se use la fórmula *“de acuerdo*

con el Consejo Consultivo”, debiendo consignarse en caso contrario “oído el Consejo Consultivo”.

Artículo 1. Objeto.- Lo extiende el primer párrafo del precepto a la calificación de las empresas de inserción y a la creación, organización y funcionamiento del registro. De modo reiterativo lo expresa el párrafo segundo en los dos apartados de que consta. Se sugiere la eliminación de uno de ambos párrafos.

Al igual que se ha manifestado en relación al título, el objeto descrito no comprende la totalidad del contenido previsto en el proyecto, por lo que se aconseja su adecuación.

Artículo 2. Finalidad.- La referencia recogida en el apartado 1 a que la finalidad de las empresas de inserción es “Lograr la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario”, se repite en el artículo 4.1 en el que se recoge el concepto de estas entidades. A juicio del Consejo sería innecesaria su consignación en este precepto.

El apartado 2 prevé que “la inscripción en el registro que se crea producirá los efectos de constancia y publicidad respecto de los actos y datos de los que trae causa”. Tal contenido se reitera en el artículo 13.2 del proyecto, encontrándose esta última ubicación más apropiada y correcta en cuanto se incluye dentro de los preceptos reguladores del Registro, unidad que en este punto todavía no se ha creado por la norma.

Artículo 4. Concepto y requisitos.- El apartado 1 transcribe literalmente el concepto de empresa de inserción recogido en el artículo 4, primer párrafo, de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. La inclusión de los términos “debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia” carece de sentido en esta norma autonómica, en la que precisamente debería regularse el procedimiento para otorgar tal calificación, designando el órgano concreto a quien compete resolver sobre la misma.

El apartado 2 determina los requisitos para obtener la calificación de empresa de inserción, transcribiendo parcialmente y no fielmente el artículo 5 de la ley estatal. Este último precepto afirma que los requisitos que contempla han de ser los que reúnan “como mínimo” dichas entidades. Se estima que este mínimo fijado por el Estado debiera ser respetado, sin prescindir de los requisitos contemplados en los apartados e) y f) de la norma estatal.

La imprecisión en la transcripción del precepto estatal, conduce a que se generen dudas sobre el alcance del mismo. Así, el apartado 2.d) del proyecto de Decreto establece como requisito para obtener la calificación como empresa de inserción el de “No tener vinculados sus balances, cuentas de resultados y patrimonio a otras actividades económicas que no sean las de su objeto social”. La Ley, por su parte, prevé en el artículo 5.d) el de “No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social”. No resulta inteligible si se trata del mismo requisito o tienen alcance distinto, debiendo clarificarse tal aspecto.

Artículo 5. Trabajadores de las empresas de inserción.- No se alcanza a comprender el sentido de la expresión con la que comienza el apartado 1, “A los efectos del presente Decreto”, por lo que debería replantearse su permanencia en el texto. La referencia genérica a los “Servicios Públicos de Empleo” debería concretarse ya en esta norma reglamentaria, precisándola para Castilla-La Mancha.

El apartado 2, continuando la línea del artículo 2.2 de la Ley, refiere que la situación de exclusión de las personas integradas en los colectivos anteriores, “deberá ser acreditada

por el sistema público de Servicios Sociales”. Esta alusión genérica, más propia de Ley, debería concretarse ya en esta norma reglamentaria.

Artículo 6. Itinerario de inserción sociolaboral y de servicios de intervención y de acompañamiento por medio de empresas de inserción.- En consonancia con lo expuesto en la anterior consideración el precepto deberá comprender, en su caso, la regulación que desarrolle lo previsto en el artículo 3 de la Ley -que se reproduce en el texto actual-, concretando los aspectos necesarios en ejercicio de la competencia en materia de servicios sociales. Estos extremos no se han regulado en el Decreto.

Artículo 7. Entidades promotoras.- No resulta inteligible el sentido de la expresión con la que comienza el precepto “A los efectos del presente Decreto”, por lo que debería replantearse su permanencia en el texto. Esta recomendación se hace extensible a la disyuntiva “y/o” recogida en el precepto cuyo significado no es posible deducirlo con meridiana claridad.

Artículo 9. Procedimiento de calificación.- El precepto presenta una deficiente ordenación que debería ser revisada a fin de favorecer su inteligibilidad y mejor aplicación. A estos fines contribuiría la regulación separada en dos artículos independientes de los aspectos relativos a la calificación provisional y a la definitiva, respetando la Ley íntegramente en relación a los supuestos y requisitos necesarios para la procedencia de una u otra y clarificando si se trata de procedimientos distintos o de dos fases del mismo.

El apartado 2 exige que para la obtención de la calificación provisional se presente una solicitud en modelo normalizado, si bien no se ha contemplado su elaboración en la norma, pues la disposición final primera restringe tales modelos al cumplimiento de las obligaciones de comunicar información por parte de las entidades interesadas.

Asimismo, dicho apartado enumera los documentos que el interesado deberá aportar junto a su solicitud de calificación provisional. En el punto e) recoge los documentos que “fundamenten o acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4 del presente Decreto”. El artículo 7.2 de la Ley en su tercer párrafo vincula el otorgamiento de tal calificación provisional al cumplimiento de algunos de los requisitos previstos en el artículo 5 de la misma, coincidentes con los recogidos en los puntos a), b), c) y d) del proyecto de Decreto -este último siempre que se interprete como aclaración del artículo 5.d) de la Ley alusivo a “No realizar actividades económicas distintas de las de su objeto social”-. Se estima, por ello, que en consonancia con lo legalmente previsto, el precepto comentado debería hacer referencia a los requisitos expresados en los cuatro puntos citados del artículo 4 y no a la totalidad del mismo.

El punto f), por su parte, exige la presentación de “Memoria de las medidas personalizadas de apoyo a los trabajadores que ocupen una plaza de inserción, donde se especificarán las dotaciones humanas, materiales y técnicas necesarias para desarrollar las acciones de inserción laboral y social, metodología de trabajo y objetivos a alcanzar”. No se alcanza a comprender la exigencia de este requisito para obtener la calificación provisional.

En el apartado 3 resultan indeterminados los términos “cualesquiera actuaciones” que se recogen en la segunda línea, considerando que debería procederse a su especificación. Asimismo, la referencia a la autorización de obtención de datos al “órgano gestor de las subvenciones” que se plasma en el segundo inciso y siguientes, no parece tener un adecuado encaje en el precepto, pues se refiere a un procedimiento distinto -el de concesión de sub-

venciones- del que no se ha efectuado regulación alguna en el Decreto. Se estima que debería eliminarse del texto.

El apartado 4 pasa a regular la calificación definitiva, si bien no se ha expresado previamente aspecto alguno sobre la resolución de calificación provisional y sus eventuales efectos y recursos contra la misma.

El citado apartado 4 establece la documentación que ha de presentar la entidad para obtener la calificación definitiva. En el punto a) prevé la aportación por la empresa interesada de documentos que deben figurar previamente en poder del Servicio Público de Empleo, como consecuencia de las obligaciones de registro de los contratos que impone la legislación laboral (artículo 8.3 del Estatuto de los Trabajadores con carácter general) y específicamente el artículo 12.2 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, por el que se regulan las empresas de inserción en el caso de todos los contratos de trabajo que las mismas realicen. El mismo artículo y apartado exige la aportación del documento que, expedido por los Servicios Sociales, generales o especializados, de las Administraciones Públicas, acredite que el trabajador se encuentra en alguna de las situaciones de exclusión a que hace referencia el artículo 5. Si tales documentos se hallan en poder de organismos y entidades pertenecientes a la Administración Autonómica, no debería requerirse esta obligación al interesado, pues el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge el derecho de los ciudadanos *“A no presentar documentos [...] que ya se encuentren en poder de la Administración actuante”*.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2. último párrafo de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, el otorgamiento de la calificación definitiva requerirá además de la presentación de la documentación expresada en el apartado 4 del precepto que se comenta, la justificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 5 de la Ley, en concreto en sus puntos c) *“-mantener un porcentaje determinado de trabajadores en proceso de inserción-”* y e) *“-aplicar excedentes a la mejora de estructuras productivas y de inserción-”*. Debería añadirse tales obligaciones.

La posibilidad de otorgamiento de subsanación de la solicitud de calificación provisional que se contempla en el apartado 5 se encuentra mal ubicada, contrariando la lógica procedimental, en cuanto en el anterior ya se ha regulado la segunda fase del procedimiento relativa a la calificación definitiva.

Los apartados posteriores parecen referirse al procedimiento sustanciado para la obtención de la calificación definitiva. En aras al principio de seguridad jurídica debería especificarse esta circunstancia y determinar también las actuaciones más destacables del procedimiento de otorgamiento de calificación provisional.

El apartado 9 dispone que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de seis meses *“a contar desde la fecha de presentación de la solicitud”*. Un adecuado ajuste al artículo 42.3.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requerirá que el cómputo de tal plazo se realice *“desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación”*. Así debería constar en el proyecto de Decreto.

Artículo 10. Obligaciones derivadas de la calificación.- Desarrolla este precepto el artículo 9 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. El apartado a) obliga a presentar *“en los tres primeros meses de cada año”* la memoria de actividades, el presupuesto estimativo y la

evaluación de las intervenciones desarrolladas. El artículo 9.b) de la Ley señala que el presupuesto de cada año deberá presentarse “*con anterioridad al inicio del mismo*”. Igualmente somete a tal plazo el plan de actividades que se elabore, del cual no se hace mención en el Decreto. Debería revisarse, por tanto, la redacción empleada y proceder a su ajuste con la norma estatal.

En el apartado b) del precepto que se comenta no se ha incluido la referencia al “*balance social*” al que alude el artículo 9.3.c) de la Ley.

Artículo 11. Pérdida de la calificación.- En el apartado 4 se ha obviado el adverbio “*necesariamente*” que se incluye en el artículo 8.3 de la Ley estatal, alterando el contenido del precepto al significar que la descalificación no implicará en ningún caso la disolución de la sociedad. Se sugiere, por tanto, que se incluya dicho término en la redacción final.

Artículo 12. Registro de empresas de inserción e información sujeta a constancia registral.- En el apartado 1 debería mencionarse que se procede a la creación de dicho registro, actuación imprescindible para proceder a su regulación posterior.

En la normativa aprobada por otras Comunidades Autónomas (así en Galicia, Canarias, Cataluña, Aragón y la Comunidad Valenciana) y en la del propio Estado los registros de empresas de inserción se adscriben a los Servicios Públicos de Empleo, lo que parece más adecuado a los fines del mismo y podría facilitar la gestión de la contratación y en definitiva la propia ordenación del registro, pues la misma hará necesaria la coordinación de la Dirección General competente tanto con el Servicio Público de Empleo como a su vez con los Servicios Asistenciales.

Se sugiere de este modo un replanteamiento de tal aspecto, máxime cuando las funciones referidas parecen tener más adecuado acomodo entre las competencias previstas en el artículo 4 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, por la que se crea el Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha, que entre las que se encomiendan a la Dirección General de Trabajo e Inmigración por el artículo 8 del Decreto 92/2004, de 11 de mayo, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Trabajo y Empleo.

El precepto no hace referencia a la posibilidad de que el registro se gestione por medios informáticos, opción que parece lógica y previsible a día de hoy, máxime cuando en breve se producirá la aprobación y entrada en vigor del Decreto por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, proyecto que se encuentra en fase final de elaboración. A esto hay que añadir que el artículo 3.2 del 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, prevé que dicha unidad “*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*”, disposición de la que deriva la necesidad de que la gestión de tales registros autonómicos se realice igualmente por medios electrónicos.

No aclara el precepto si existirá algún tipo de anotación con el otorgamiento de la calificación provisional. De ahí que resulte indeterminada la referencia a la “*fecha de la resolución de calificación*” que contempla el apartado 2.k), debiendo concretarse si concierne a la calificación definitiva o a ambas.

No se contempla entre los datos objeto de inscripción recogidos en el apartado 2 aquellos que resulten modificatorios de los consignados en el mismo y que podrían afectar a la calificación de la entidad como empresa de inserción. Así podrían preverse las modificaciones estatutarias que podrían afectar a la consideración de la entidad como empresa de inserción, modificación de la participación de entidades promotoras, cambios en el domicilio social o en el órgano de administración. La inclusión de esta propuesta permitiría dotar al texto de una mayor coherencia, dado que ya el artículo 10 en sus puntos c) y d) exige la comunicación a la Administración de determinadas variaciones, lo que precisará para su constancia de su plasmación en el registro correspondiente.

Convendría precisar el órgano al que corresponde la conservación y custodia del libro de inscripción, la práctica de inscripciones y la expedición de certificados.

Artículo 16. Derecho de acceso al Registro.- Remite a la regulación prevista en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, si bien al exigir a los ciudadanos la acreditación en todo caso de *“un interés legítimo y directo”* para el acceso, limita el precepto legal que en su apartado 3 exige tal acreditación en el acceso a documentos nominativos. Sin perjuicio de lo anterior, se estima que el precepto debería eliminarse en cuanto pretende únicamente la aplicación de normativa básica.

Artículo 17. Remisión de información.- Prevé que la Dirección General de Trabajo e Inmigración remita semestralmente al Ministerio de Trabajo e Inmigración la información relativa a las empresas de inserción *“que consta en su registro y que se relaciona en el artículo 12.2 de este Decreto”* -en el que se prevén los datos que deben figurar en cada hoja registral-. El artículo 4.1 del Real Decreto 49/2010, de 22 de enero, por el que se crea el registro estatal de empresas de inserción, contempla esta obligación de traslado de información ciñendo la misma a la relativa a *“las empresas que se inscriban, así como las variaciones que en los mismos se produzcan”*. La amplia redacción empleada en el precepto autonómico proyectado debería modificarse adaptándola a estos límites, a fin de evitar la ilógica obligación de tener que remitir repetitivamente cada seis meses información que ya obra en poder del registro central.

Artículo 18. Protección de datos de carácter personal.- Prevé la aplicación a la información recogida en el registro, de lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y demás normas vigentes en materia de protección de datos. Por su obviedad es prescindible.

Artículo 19. Actuaciones de la Administración Regional.- El título otorgado al precepto no se corresponde con su contenido pues no regula de forma directa tales actuaciones de la Administración Regional, sino indirectamente a través de las relaciones que *“podrán”* establecer las empresas con los Servicios Sociales y el Servicio Público de Empleo. Se hace preciso en este punto insistir, en consonancia con lo expresado en la Consideración IV y de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, que encomienda a ambos servicios *“la competencia de evaluar, coordinar y velar por el cumplimiento de los fines previstos en esta norma respecto a las empresas de inserción en su ámbito territorial y competencial”*, en la conveniencia, por un lado, de regular las funciones de unos y otros servicios en sus relaciones con las empresas de inserción y en la necesidad, por otro, de fijar las obligaciones de las empresas en relación con dichos servicios para poder facilitar el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas.

El apartado 2.a) contiene una referencia errónea al artículo 5.2 del Decreto, cuando debería referirse al artículo 5.1.

El apartado 2.d) alude a “*cualquier otra función que determine la normativa autonómica*”. El rango reglamentario de esta norma aconseja que ya desde ahora se traten de concretar dichas funciones.

Artículo 21. Promoción de las empresas de inserción.- Establece que dichas entidades podrán ser beneficiarias de las ayudas contempladas en el Capítulo V de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre. Carece de sentido la inclusión de esta remisión en el texto del Decreto, máxime cuando no se regulan específicamente las ayudas autonómicas de las que podrán beneficiarse estas empresas.

Disposición final primera. Modelos normalizados.- Prevé que el órgano competente para la calificación y registro de empresas de inserción pueda establecer modelos normalizados de impresos para facilitar a dichas entidades el cumplimiento de sus obligaciones de comunicar informaciones. Dado que su contenido refleja una autorización no dirigida a la producción de normas jurídicas, se estima que resultaría mejor calificada como disposición adicional, conforme a lo previsto en el apartado I.g).39.c) de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, a las que se ha hecho alusión en comentarios anteriores.

En consecuencia, las dos disposiciones restantes deberían reenumerarse.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.- Se fija el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. En aras al principio de seguridad jurídica debería contemplarse un plazo prudente y razonable de *vacatio legis* que permitiera el conocimiento de la nueva norma por los destinatarios a que va destinada.

Transitoriedad.- Se sugiere, por último, en cuanto a disposiciones a incluir en la parte final de la norma se refiere, que el órgano proponente de la iniciativa valore la conveniencia de introducir en la misma algunas reglas de transitoriedad a fin de adaptar a la presente regulación aquellas empresas que estuvieran prestando servicios en este ámbito a su entrada en vigor.

Recomendaciones generales.- Finalmente se hace preciso poner de manifiesto una serie de recomendaciones generales que, sin afectar a un específico punto del articulado, habrán de tenerse en cuenta a lo largo de todo el texto:

Por seguridad jurídica, las menciones específicas a la Consejería de Trabajo y Empleo y a la Dirección General de Trabajo e Inmigración deberían expresarse de modo genérico, aludiendo a aquel departamento u órgano que sean competentes en la materia.

Una mejor sistemática aconsejaría dividir en Capítulos el articulado, distinguiendo el que comprenda las disposiciones generales (en caso de optar por mantener el contenido actual sin atender la observación del Consejo sobre su eliminación), el que se refiera a la calificación y el que regule el registro.

Se sugiere, por último, una lectura final y sosegada de la norma para la subsanación de incorrecciones y erratas de las que, sin ánimo exhaustivo, se citan los siguientes ejemplos:

En el artículo 3, segunda línea, el participio “*radicados*” debería consignarse en femenino.

En el artículo 7 debería eliminarse el número 1 que precede al único apartado de que consta.

En el artículo 9.2 en su apartado a) el verbo “*cuentas*” debe figurar en singular. En el apartado e) debe eliminarse la letra “*e*” que aparece en la quinta línea. En el último inciso del apartado 3 deberá intercalarse una coma después de “*No obstante*”, finalizando el párrafo con un punto y aparte.

En el artículo 10, primer párrafo, el sustantivo “*administración*” que figura en la segunda línea debería iniciarse con mayúscula. En el apartado c) la preposición “*de*” que figura en su última línea debe ser sustituida por “*desde*”.

Los artículos 15 a 21 deberían numerarse correctamente.

En el artículo 21 debería intercalarse el artículo “*el*” entre los términos “*en*” y “*Capítulo*” que figuran en la línea segunda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas, puede V.E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación de empresas de inserción y se crea el registro administrativo de estas empresas, otorgando carácter esencial a las expresadas en la Consideración IV.