

# **INFORME PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LEY DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

**Autores :** José Luís Monzón (Coordinador)  
Rafael Calvo Ortega  
Rafael Chaves Ávila  
Isabel Gemma Fajardo García  
Fernando Valdés Dal-Re

Octubre 2009





# ÍNDICE

Capítulo I. Marco conceptual, ámbito y grupos de actores de la Economía Social.....	3
Capítulo II. Escenarios jurídicos de la Economía Social y de los agentes que la integran en la Unión Europea y en los países miembros .....	31
Capítulo III. La Economía Social en España: Actores y perfiles cuantitativos.....	75
Capítulo IV. Las políticas públicas de fomento de la Economía Social en España y en Europa.....	81
Capítulo V. Economía Social, interlocución social y participación institucional. ....	112
<b>ANEXOS</b>	
A.1. Memoria para una propuesta de Ley de Fomento de la Economía Social .....	130
A.2. Propuesta de Ley de Fomento de la Economía Social .....	147
<b>ABREVIATURAS Y ACRONIMOS .....</b>	<b>162</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>164</b>



## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL, ÁMBITO Y GRUPOS DE ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

#### I. 1.- Introducción

Aunque el término *Economía Social* es utilizado en la literatura económica desde el primer tercio del siglo XIX y las diferentes clases de entidades y organizaciones que se cobijan bajo dicha denominación tienen un largo recorrido en la historia, es bien cierto que el reconocimiento de este sector de la economía no ha conocido avances significativos hasta las últimas 3 décadas del siglo XX, extendiéndose dicho reconocimiento a amplias regiones de Europa, América, África y Japón. Aun así, subsisten ambigüedades y zonas de sombra a la hora de establecer el núcleo identitario común de la Economía Social y los perfiles específicos más relevantes, que permiten diferenciarla como un sector institucional del sistema económico. Ese es el objeto de este capítulo cuyo desarrollo está basado, en lo fundamental, en el Informe del Comité Económico y Social Europeo (CESE) titulado “La Economía Social en la Unión Europea (Chaves-Monzón, 2008)

#### I. 2.- Los orígenes históricos de la Economía Social

La *Economía Social*, en tanto que actividad, aparece vinculada históricamente a las asociaciones populares y las cooperativas, que constituyen su eje vertebrador. El sistema de valores y los principios de actuación del asociacionismo popular, sintetizados por el cooperativismo histórico, son los que han servido para articular el moderno concepto de Economía Social estructurado en torno a tres grandes familias de organizaciones: las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones, constatándose la reciente incorporación de las fundaciones. En realidad, estas familias constituyen, en su origen histórico, manifestaciones entrelazadas de un mismo impulso asociativo: la respuesta de los grupos sociales más indefensos y desprotegidos, *mediante organizaciones de autoayuda*, ante las nuevas condiciones de vida generadas por la evolución del capitalismo industrial entre los siglos XVIII y XIX. Cooperativas, sociedades de socorros mutuos y sociedades de resistencia reflejan la triple dirección por la que avanza el mencionado impulso asociativo.

Aunque las organizaciones de caridad (fundaciones de beneficencia, cofradías y hospitales) y de socorros mutuos conocen un importante desarrollo a lo largo de la Edad Media, lo cierto es que es en el siglo XIX cuando el asociacionismo popular, el cooperativismo y el mutualismo conocen un extraordinario impulso a partir de iniciativas promovidas por las clases trabajadoras. Así, en Inglaterra, las *Friendly Societies* se multiplican en el último decenio del siglo XVIII. En toda Europa se crean numerosas mutualidades y



sociedades de socorros mutuos. Incluso en países de América latina como Uruguay y Argentina, el movimiento mutualista crece de forma notable en la segunda mitad del siglo XIX.

En sus primeros balbuceos históricos, a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, las experiencias cooperativas florecieron en Inglaterra como reacción espontánea de los trabajadores industriales para superar las dificultades de sus duras condiciones de vida. Sin embargo, muy pronto el pensamiento socialista desarrollado por Robert Owen y por los anticapitalistas ricardianos, como William Thompson, George Mudie, William King, Thomas Hodgskin, John Gray y John Francis Bray, ejercerá un notable influjo en el cooperativismo, estableciéndose un claro maridaje entre el mismo y el asociacionismo reivindicativo de los trabajadores desde 1824 hasta 1835, siendo ambos la expresión de un único movimiento obrero con un mismo objetivo: el de la emancipación de las clases trabajadoras. Entre 1831 y 1835 se celebran en Inglaterra ocho *congresos cooperativos* que coordinan tanto a las cooperativas como al movimiento sindical, de forma que en uno de estos congresos se constituyen las *Grand National Consolidated Trades Union*, que unificó a todos los sindicatos ingleses<sup>1</sup>.

Será William King quien de forma directa y decisiva intervendrá en el desarrollo del cooperativismo británico e influirá en la famosa experiencia de la Cooperativa de Rochdale (Inglaterra), creada en 1844 por 28 obreros, 6 de los cuales eran discípulos de Owen (Monzón, 2003). Los famosos principios cooperativos que regularon el funcionamiento de la cooperativa de Rochdale fueron adoptados por toda clase de cooperativas, que crearon en Londres, en 1895, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y que han contribuido de forma notable al desarrollo del moderno concepto de Economía Social.

Tras el Congreso de la ACI celebrado en Manchester en 1995, estos *Principios* configuran a las cooperativas como empresas democráticas, en las que las decisiones están en poder de una mayoría de *socios usuarios de la actividad cooperativizada*, de manera que no se permite que los socios inversores o de capital, si existen, sean mayoritarios, y la asignación de excedentes no se realiza con criterios de proporcionalidad al capital. La igualdad de derecho de voto, la retribución del capital social obligatorio aportado por los socios usuarios con un interés limitado y la creación en muchos casos de un patrimonio cooperativo irrepartible, incluso en caso de disolución de la entidad, constituyen otros aspectos diferenciales de las cooperativas respecto a las empresas capitalistas.

---

<sup>1</sup> Los antecedentes históricos del cooperativismo y de la Economía Social pueden consultarse en Monzón, J.L. (1989 y 2003).



## LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS DE LA ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL

### CUADRO N° 1 DECLARACIÓN DE LA ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL SOBRE LA IDENTIDAD COOPERATIVA

**DEFINICIÓN:** Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

**VALORES:** Autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad, solidaridad.

**PRINCIPIOS:** Pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores.

1. **Adhesión voluntaria y abierta** a toda persona capaz de utilizar sus servicios, sin discriminación alguna (puerta abierta: doble condición de socio y usuario).
2. **Gestión democrática por parte de los socios** con igualdad de derecho de voto (un socio, un voto) en las cooperativas de primer grado y organización democrática en todas las demás.
3. **Participación económica de los socios inspirada en los valores cooperativos:** retorno de excedentes a los socios en proporción a las operaciones de éstos con la cooperativa; creación de un patrimonio cooperativo irrepartible; si existe retribución al capital social obligatorio, ésta consistirá en un tipo de interés limitado.
4. **Autonomía e independencia.** La firma de acuerdos con otras organizaciones o el recurso a fuentes externas para captar capital inversor no impedirá el control democrático de los socios usuarios sobre la cooperativa.
5. **Educación, formación e información.**
6. **Cooperación entre cooperativas,** fortaleciendo el movimiento cooperativo mediante el desarrollo de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.
7. **Interés por la comunidad,** trabajando las cooperativas para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades.

ACI. Manchester 1995 (resumido)

A partir de la experiencia de Rochdale, las cooperativas serán objeto de atención por parte de diferentes escuelas de pensamiento. Precisamente, la transversalidad ideológica y el pluralismo analítico es otro de los atributos que caracterizan a la literatura que ha abordado este fenómeno. Socialistas utópicos, anticapitalistas ricardianos, cristianos sociales –católicos y protestantes–, liberales sociales, así como egregias figuras del pensamiento económico clásico, marxista y neoclásico, se han ocupado profusamente del análisis de este tipo heterodoxo de empresa.



Inglaterra no constituye una excepción a la expresión poliédrica del asociacionismo popular. En el continente europeo, el asociacionismo de los trabajadores se manifiesta en el desarrollo de experiencias mutualistas y cooperativas. En Alemania, el cooperativismo en los medios rurales y urbanos conoce un fuerte impulso junto a las sociedades de socorros mutuos. Las ideas del asociacionismo industrial de los trabajadores fueron ampliamente divulgadas en Alemania a mediados del siglo XIX por Ludwig Gall, Friedrich Harkort y Stephan Born. Aunque una de las primeras cooperativas alemanas de las que se tienen referencias bibliográficas fue promovida por un grupo de trabajadores tejedores e hilanderos, el cooperativismo se desarrolló en los medios urbanos promovido por Victor-Aimé Huber y Schulze-Delitzsch y en las zonas rurales por Friedrich Wilhelm Raiffeisen, que creó y propagó las *Darlehenskassenvereine*, mutuas de crédito, la primera de las cuales se fundó en 1862 en Anhausen y cuyo espectacular desarrollo culminó con la constitución en 1877 de la Federación Alemana de Cooperativas Agrícolas de tipo Raiffeisen. Al mismo tiempo, tanto las sociedades obreras dedicadas al socorro mutuo como el Mutualismo agrario se consolidan en la sociedad alemana, siendo objeto de regulación en 1876 por una ley imperial.

En España, asociacionismo popular, mutualismo y cooperativismo se desarrollan estableciendo estrechos vínculos entre ellos. En muchos casos estas experiencias son alentadas por un mismo grupo de promotores, como es el caso de la Asociación de Tejedores de Barcelona, primer sindicato obrero español constituido en 1840, simultáneamente a la Asociación Mutua de Tejedores, que en 1842 crea la Compañía Fabril de Tejedores, considerada la primera cooperativa de producción de España, una mezcla “de sociedad obrera de producción y de sociedad de socorros mutuos” (Reventos, 1960).

En Italia las sociedades de socorros mutuos, muy numerosas en el segundo tercio del siglo XIX, preceden a las primeras experiencias cooperativas. Será, precisamente, una sociedad de socorros mutuos, la *Società operaia di Torino*, la que en 1853 creará la primera cooperativa de consumo en Italia, con el fin de defender la capacidad adquisitiva de los salarios: *el magazzino di previdenza di Torino*. Experiencias similares, en las que las mutualidades crean cooperativa de consumo, se producen en otras ciudades italianas.

Sin embargo, de todos los países europeos, es en Francia donde probablemente mejor se puede visualizar el origen de la Economía Social. como manifestación indisociable de los movimientos asociativos populares, de tal manera que la eclosión de cooperativas y mutualidades en la primera mitad del siglo XIX no puede explicarse sin considerar el papel central del movimiento asociativo popular, en cuya versión de asociacionismo industrial es impulsado por Claude-Henri de Saint Simon, exponente de una de las corrientes socialistas francesas.

Bajo el influjo de las ideas asociacionistas de Saint Simon y de sus discípulos se crearon en Francia desde los años 30 del siglo XIX numerosas asociaciones obreras y, aunque fuera el owenista Joseph Rey quien introdujera en Francia el término “cooperación” en el año 1826, durante la mayor parte del siglo XIX las cooperativas de producción fueron conocidas con el nombre de



“asociaciones obreras de producción”. De hecho, la primera cooperativa significativa de trabajo asociado que existió en Francia fue promovida por Jean-Phillipe Buchez, discípulo de Saint Simon, L'Association Chrétienne des Bijoutiers en Doré, creada en Paris en 1834. Su fecha de nacimiento y el nombre de su *padre espiritual* tiene la ventaja de situar de golpe las *cooperativas obreras de producción* en su medio de origen en el curso de la primera mitad del siglo XIX en ese crisol de experimentos sociales y de doctrinas socialistas asociacionistas que marcan el nacimiento del movimiento obrero.

El asociacionismo también desempeña un papel fundamental en otras corrientes socialistas como las influenciadas por Charles Fourier, quien reivindica la auto-organización de la sociedad a través de las asociaciones, las mutualidades y los falansterios, comunidades multifuncionales de trabajadores en cuyo interior se recrea una red completa de solidaridades múltiples. Las asociaciones obreras de producción también ocupan un lugar determinante en el pensamiento de Louis Blanc, quien propuso organizar la producción mediante la generalización de *talleres sociales* controlados por los trabajadores y financiados por el estado.

Las sociedades de socorros mutuos y de previsión social se desarrollan con gran amplitud y rapidez en Francia en el siglo XIX y aunque sus orígenes y actividades son muy diversos, el asociacionismo obrero está detrás de la mayoría de las 2500 sociedades de socorros mutuos que, con 400.000 afiliados y 1,6 millones de personas beneficiarias, se contabilizan en Francia en 1847.

### **I.3.- Campos de actividad e importancia actual de la Economía Social**

Aunque la Economía Social conoce un relativo protagonismo en Europa en el primer tercio del siglo XX, el modelo de crecimiento del periodo 1945-1975 en Europa Occidental tiene como principales protagonistas el sector privado capitalista tradicional y el sector público. Sobre dicho modelo se construye el Estado del Bienestar que, frente a los conocidos fallos del mercado, despliega un conjunto de políticas que resultan muy efectivas para corregir dichos fallos: políticas de redistribución de la renta, de asignación de recursos y de carácter anticíclico. Todas ellas basadas en el modelo keynesiano, en cuyo diseño los grandes actores sociales y económicos son, junto a los poderes públicos, la patronal y los sindicatos.

La consolidación de los sistemas de economía mixta no impidió el desarrollo de un significativo conjunto de empresas y organizaciones – cooperativas, mutualidades y asociaciones– que contribuyó a resolver problemas de importancia social y de interés general, relacionados con el desempleo cíclico, los desequilibrios territoriales y del medio rural, la descompensación de poder entre las organizaciones de distribución comercial y los consumidores y otros. Sin embargo, en este periodo, la Economía Social prácticamente desaparece como institución significativa en el proceso de armonización del crecimiento económico con el bienestar social, correspondiendo casi todo el protagonismo al Estado. Es a partir de la crisis del Estado del Bienestar y de los sistemas de economía mixta, en el último cuarto del siglo XX, cuando se produce en diversos



países europeos un renovado interés por las organizaciones típicas de la Economía Social, tanto por las fórmulas empresariales alternativas a las capitalistas y a las del sector público, como pueden ser las *cooperativas* y las *mutuas*, como por las entidades no de mercado, mayoritariamente constituidas por *asociaciones y fundaciones*<sup>2</sup>. Un interés que se deriva de las dificultades que tienen las economías de mercado para encontrar soluciones satisfactorias a problemas tan relevantes como el del desempleo masivo de larga duración, la exclusión social, el bienestar en el medio rural y en zonas urbanas degradadas, la sanidad, la educación, la calidad de vida de la población jubilada, el crecimiento sostenible y otros. Se trata de necesidades sociales que no encuentran oferta suficiente o adecuada ni por los agentes privados de naturaleza capitalista ni por el sector público, ni tampoco fácil solución a través de los mecanismos autorreguladores del mercado ni de las políticas macroeconómicas tradicionales.

Aunque en algunos países europeos se han producido procesos de desmutualización de importantes cooperativas y mutuas, en los últimos decenios el sector empresarial más típico de la Economía Social (cooperativas y mutuas) ha tenido, en su conjunto, un importante crecimiento, como ha reconocido el “Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social: cooperativas y mutuas” de la Comisión Europea (Barea y Monzón, 2006).

Los estudios más relevantes han puesto de relieve el importante crecimiento experimentado en Europa por el conjunto de la Economía Social. Uno de los más significativos ha sido el realizado por el CIRIEC para la Comisión Europea en el marco de la Acción Piloto “Tercer Sistema y Empleo” (CIRIEC, 2000) y en el que se subraya la creciente importancia de cooperativas, mutuas y asociaciones en la creación y mantenimiento del empleo y en la corrección de importantes desequilibrios económicos y sociales.

Tras el desmoronamiento del bloque soviético se produjo el colapso de muchas cooperativas en los países de Europa Central y del Este, que, además, conocieron un importante desprestigio entre la opinión pública. Sin embargo, en los últimos años se está produciendo un renacimiento de la iniciativa ciudadana en el desarrollo de proyectos de la Economía Social que encuentra su reflejo en propuestas legislativas que impulsan las entidades de este sector.

Se ha producido un espectacular crecimiento de la Economía Social en el ámbito de las entidades dedicadas a la producción de los denominados *bienes sociales o preferentes*, principalmente en la integración laboral y social y en la prestación de servicios sociales y de cuidados comunitarios. En este campo, el asociacionismo y el cooperativismo parecen haber reencontrado una senda común de colaboración y entendimiento en muchos de sus proyectos y

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (SEC-1995) la producción no de mercado es la producción suministrada por determinadas entidades a otras unidades (por ejemplo a hogares o familias) de forma gratuita o a precios que no son económicamente significativos. Los productores no de mercado suministran la mayor parte de su producción de forma gratuita o a precios no significativos y son mayoritariamente asociaciones y fundaciones, aunque también muchas de estas entidades son productoras de mercado y, además, de notable importancia económica.



actividades como es el caso de las *empresas sociales*, muchas de ellas cooperativas, ya reconocidas legalmente en varios países europeos como Italia, Portugal, Francia, Bélgica, España, Polonia, Finlandia y Reino Unido.

Según el precipitado Informe del CESE, en la Unión Europea -25- desarrollan actividad económica en 2005 más de 240.000 cooperativas, sólidamente implantadas en todos los sectores de actividad económica, siendo especialmente importantes en la agricultura, la intermediación financiera, la distribución comercial, la vivienda y el trabajo asociado en la industria, la construcción y los servicios. Estas cooperativas proporcionan empleo directo a 4,7 millones de trabajadores y agrupan a 143 millones de socios.

Las mutuas de salud y protección social ofrecen asistencia y cobertura a más de 120 millones de personas. Las mutuas de seguros representan una cuota de mercado del 23,7%.

En la UE-15 las asociaciones empleaban en 1997 a 6,3 millones de trabajadores (CIRIEC, 2000) y en la UE-25 representan en 2005 más del 4% del PIB y agrupan al 50% de la ciudadanía de la Unión Europea (Jeantet, 2006). En el año 2000 la UE-15 contaba con más de 75.000 fundaciones, con un fuerte crecimiento de las mismas a partir de 1980 en los 25 países miembros, incluyendo los recientemente incorporados de Europa Central y del Este (Richardson, 2003).

Por lo que respecta a España, la Economía Social es decisiva para el mantenimiento de más de 2 millones de empleos de los que 1,1 millones son puestos de trabajo directos. De ellos, 370.000 trabajadores están empleados en 25.000 cooperativas, 100.000 en sociedades laborales, 74.000 en empresas sociales y más de 400.000 en 33.000 organizaciones no lucrativas de acción social (asociaciones y fundaciones). En total, 10 millones de socios y más de 4 millones de voluntarios integran las estructuras empresariales y asociativas de la Economía Social en España.

En conclusión, más allá de su importancia cuantitativa, la Economía Social no sólo ha afirmado en los últimos decenios su capacidad para contribuir eficazmente a la resolución de los nuevos problemas sociales sino que se ha consolidado como una institución necesaria para la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento económico, el ajuste entre los servicios y las necesidades, la revalorización de la actividad económica al servicio de las necesidades sociales, la distribución más equitativa de la renta y la riqueza, la corrección de desequilibrios en el mercado de trabajo y, en suma, la profundización de la democracia económica.

#### **I.4.- La identificación de la Economía Social a partir de sus protagonistas**

La identificación de la Economía Social, tal y como ahora se conoce, tiene su punto de arranque en Francia, en la década de los 70 del siglo XX, cuando las



organizaciones representativas de las cooperativas, mutuas y asociaciones crean el *Comité national de liaison des activités coopératives, mutuelles et associatives (CNLAMCA)*. Desde el fin de la segunda guerra mundial y hasta 1977, el término “Economía Social” había desaparecido del lenguaje cotidiano, incluso entre las propias familias pertenecientes a este sector de la actividad económica. En 1977 y 1979 se celebran bajo los auspicios del Comité Economique et Social Européen sendas conferencias europeas de las cooperativas, mutuas y asociaciones. Coincidiendo con su 10º aniversario, el CNLAMCA publica un documento en junio de 1980, la *Charte de l'économie sociale*, en la que se define a la Economía Social como el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad (Économie Sociale, 1981; Monzón, 1987).

Estos rasgos definitorios han sido ampliamente divulgados por la literatura económica y han articulado un ámbito de la Economía Social en torno a tres familias principales -cooperativas, mutuas y asociaciones- a las que recientemente se ha incorporado el colectivo de las fundaciones. En Bélgica, el *Conseil Wallon de l'Économie Sociale* concibe al sector de la Economía Social como aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparten entre sí cuatro notas características: «a) finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad, antes que de lucro; b) autonomía de gestión; c) procesos de decisión democráticos; y d) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas.»

La más reciente delimitación conceptual de la Economía Social, realizada por sus propios protagonistas, ha sido planteada en la *Carta de Principios de la Economía Social* promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), (actual Economía Social Europea, EES) plataforma europea representativa de las cuatro familias de entidades sobredichas. En dicha plataforma está integrada la Conferencia Empresarial Española de la Economía Social (CEPES). Estos principios son los siguientes:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital
- Adhesión voluntaria y abierta
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios)
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, la mejora de los servicios a los miembros y del interés general.



### **I.5. El concepto de Economía Social en la literatura económica**

El término *Economía Social* aparece en la literatura económica, probablemente por primera vez, en 1830. El economista liberal francés Charles Dunoyer publicó en esta fecha un *Traité d'économie sociale* en donde propugnaba un enfoque moral de la economía. En el periodo 1820-1860 se desarrolló en Francia una heterogénea corriente de pensamiento que puede agruparse bajo la denominación de *economistas sociales*. La mayoría de ellos fueron influidos por los análisis de T.R. Malthus y de S. de Sismondi, tanto respecto a la existencia de “fallos del mercado”, que podían conducir a situaciones de desequilibrio, como en relación a la delimitación del verdadero objeto de la economía, que Sismondi circunscribía al *hombre* y no a la *riqueza*. Sin embargo, la mayoría de los economistas sociales deben inscribirse en el ámbito del pensamiento económico liberal e identificados con los principios del *laissez faire - laissez passer* y con las instituciones que el capitalismo emergente consolida, entre ellas los mercados y las empresas capitalistas.

Así las cosas, la Economía Social del periodo no impulsa ni promueve ninguna iniciativa alternativa o complementaria del capitalismo, sino que desarrolla un enfoque teórico de lo social y de la sociedad, persiguiendo la reconciliación de la moral y de la economía a través de la moralización de las conductas individuales, según el modelo de F. Leplay (Azam, 2003), para quien el objetivo de los esfuerzos de los economistas no es el bienestar o la riqueza, sino la paz social.

La Economía Social conoce una profunda reorientación en la segunda mitad del siglo XIX, bajo el influjo de dos grandes economistas, John Stuart Mill y Leon Walras.

J.S. Mill dedicó una gran atención al asociacionismo empresarial de los trabajadores, tanto en su vertiente cooperativa como mutualista. En su obra más significativa, *Principios de economía política*, analizó con detalle las ventajas e inconvenientes de las cooperativas de trabajadores, propugnando el fomento de este tipo de empresa en virtud de sus ventajas económicas y sociales.

Al igual que J.S. Mill, Leon Walras considera que las cooperativas pueden desempeñar una relevante función en la resolución de los conflictos sociales, cumpliendo un gran papel económico que es “no suprimir el capital, sino hacer que el mundo sea menos capitalista y también un papel moral, no menos considerable, que consiste en introducir la democracia en el mecanismo de la producción” (Monzón, 1989).

La obra de Walras *Estudios de Economía Social: Teoría del reparto de la riqueza social*, publicado en Lausana en 1896, supone una importante fractura respecto al enfoque primitivo de la Economía Social, identificado con el modelo de F. Leplay. Con Walras, la Economía Social pasa a ser además de una parte de la Ciencia económica, un campo de entidades económicas entre las que proliferan las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones, tal y como hoy



las conocemos. Es en las postrimerias del siglo XIX cuando se perfilan las principales características del moderno concepto de Economía Social, inspirado en los valores del asociacionismo democrático, del mutualismo y del cooperativismo.

Después de la segunda guerra mundial, la primera vez que se utiliza en la literatura económica la expresión Economía Social con un significado similar al actual es, probablemente, en el año 1974, cuando la revista científica *Annales de l'économie collective* cambia su nombre por el de *Annales de l' Economie Publique, Sociale et Cooperative*, igual que lo hace la organización a la que pertenece, CIRIEC (Centro Internacional de Investigación y de Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa)<sup>3</sup>. También en 1977 el profesor Henri Desroche elaboró un *Rapport de synthèse on quelques hypothèses pour une entreprise d'économie sociale*.

En el último cuarto del siglo XX, la literatura económica española, francesa y belga ha establecido con notable precisión y concordancia conceptual los criterios delimitadores de la Economía Social, posibilitando una definición del concepto y ámbito de la Economía Social que pueda ser utilizada adecuadamente por los sistemas de Contabilidad Nacional.

## **I.6. La Economía Social en los sistemas de Contabilidad Nacional**

Los sistemas de Contabilidad Nacional desempeñan una importantísima función para ofrecer información periódica y rigurosa sobre la actividad económica, así como para desarrollar procesos de armonización terminológica y conceptual en materia económica que permitan establecer comparaciones internacionales coherentes y homogéneas. Los dos sistemas de Contabilidad Nacional más importantes actualmente en vigor son el *sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas* (SCN-1993) y el *sistema europeo de cuentas nacionales y regionales* (SEC-1995). El SCN-1993 proporciona las directrices sobre Contabilidad Nacional para todos los países del mundo, mientras que el SEC-1995 es de aplicación en los Estados miembros de la Unión Europea y, más allá de pequeñas diferencias, es plenamente coherente con el SEC-1993.

Los miles o millones de entidades (unidades institucionales) que en cada país desarrollan una actividad productiva, tal y como es definida por el SEC-1993 y el SEC-1995, se agrupan en *cinco sectores institucionales* mutuamente excluyentes que configuran cada economía nacional: 1) sociedades no financieras (S11); 2) sociedades financieras (S12); 3) administraciones públicas (S13); 4) hogares (como consumidores y como empresarios) (S14); 5) instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (S15).

---

<sup>3</sup> Para justificar el cambio de nombre, el profesor Paul Lambert, Presidente de CIRIEC en 1974 señala: "... importantes actividades cuyas repercusiones económicas son considerables, no son ni públicas ni cooperativas: algunas instituciones de seguridad social, mutualidades, sindicatos" (Annales, 1974).



Lo anterior significa que las empresas y organizaciones que forman parte del concepto de Economía Social no están reconocidas como un sector institucional diferenciado en los sistemas de contabilidad nacional, de manera que las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones se difuminan en los cinco sectores institucionales citados anteriormente, haciéndose escasamente visibles.

Recientemente la Comisión Europea ha realizado un *Manual de orientación para la elaboración de una cuenta satélite de las empresas de la Economía Social (cooperativas y mutuas)*, lo que permitirá obtener datos homogéneos, precisos y fiables sobre una parte muy significativa de la Economía Social constituida por cooperativas, mutuas y otras empresas similares.

Como señala el referido *Manual*, la metodología de los actuales sistemas de contabilidad nacional, cimentada a mediados del siglo XX, ha desarrollado instrumentos para captar los grandes agregados económicos nacionales en un contexto de economía mixta con un fuerte sector privado capitalista y un sector público complementario y frecuentemente intervencionista. Lógicamente, en este sistema de cuentas nacionales, articulado en torno a una realidad institucional bipolar, difícilmente podría caber un tercer polo diferente del público o del capitalista, siendo este último identificable con la práctica totalidad del sector privado. Esta ha sido una importante razón explicativa de la *invisibilidad institucional de la Economía Social* en las sociedades de nuestro tiempo que, como reconoce el citado Manual de la Comisión, contrasta con la creciente importancia de las entidades que forman parte de ella. Esta invisibilidad también se explica por la falta de una definición clara y rigurosa del concepto y ámbito de la Economía Social que pueda ser utilizada adecuadamente por los sistemas de Contabilidad Nacional. Esta definición debe prescindir de criterios jurídicos y administrativos, centrarse en el análisis de comportamiento de los actores de la Economía Social e identificar las similitudes y diferencias entre los mismos y entre todos ellos y el resto de agentes económicos. Y todo ello integrando en un único concepto los principios históricos y valores propios de la Economía Social y la metodología de los sistemas de contabilidad nacional en vigor de modo que sea una definición operativa, que suscite un amplio consenso político y científico y que, por lo tanto, permita cuantificar y hacer visible de forma homogénea, y armonizada internacionalmente, los principales datos agregados de las entidades pertenecientes a la Economía Social.

De conformidad con lo anterior, el ya citado Informe del CESE de 2008 ha establecido la siguiente definición de Economía Social:

*Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos*



*excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian.*

Esta definición es totalmente congruente con la delimitación conceptual de la Economía Social reflejada en la *Carta de Principios de la Economía Social* de la CEP-CMAF y, utilizando la terminología propia de la Contabilidad Nacional, configura dos grandes subsectores de la Economía Social: a) el subsector de mercado o típicamente empresarial<sup>4</sup> y b) el subsector de productores no de mercado. Clasificación, esta última, que es muy útil para la elaboración de estadísticas fiables y la realización de análisis de la actividad económica, de conformidad con los sistemas de contabilidad nacional actualmente en vigor. Todo ello sin perjuicio de que, desde una perspectiva socio-económica, es evidente la permeabilidad entre ambos subsectores y los estrechos vínculos existentes en la Economía Social entre el mercado y el no mercado, que se derivan de una característica común a todas sus organizaciones, a saber, que *son entidades de personas que desarrollan una actividad con el objetivo prioritario de satisfacer necesidades de personas, antes que de retribuir a inversores capitalistas.*

De acuerdo con la definición anteriormente establecida las *características comunes* a los dos subsectores de la Economía Social son las siguientes:

- 1) Son privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por el mismo;
- 2) Organizadas formalmente, esto es, habitualmente están dotadas de personalidad jurídica propia;
- 3) Con autonomía de decisión, lo que quiere decir que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, para controlar y organizar todas sus actividades;
- 4) Con libertad de adhesión, o sea, que no son de afiliación obligatoria;
- 5) La eventual distribución de beneficios o excedentes entre los socios usuarios, si se produce, no es en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que estos realizan con la entidad;
- 6) Ejercen una actividad económica en sí misma considerada, para satisfacer necesidades de personas, hogares o familias; por eso se dice que las organizaciones de Economía Social *son entidades de*

---

<sup>4</sup> En este Informe la expresión "empresa" se utiliza, preferentemente, para designar a aquellas organizaciones microeconómicas cuya principal fuente de recursos proviene del mercado: la mayoría de cooperativas, mutuas, mutualidades y otras empresas similares como las sociedades laborales y las empresas sociales. Aunque no siempre, procura evitarse la denominación de "empresa" para referirse a otras organizaciones microeconómicas de la Economía Social cuyos recursos monetarios provienen principalmente de fuera del mercado: donaciones, cuotas de socios, rentas de la propiedad o subvenciones (la mayoría de las asociaciones y fundaciones). En estos últimos casos se utiliza preferentemente las expresiones "entidad", "operador económico" o "agente".



*personas, no de capitales. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, no para el capital.*

7) Son organizaciones democráticas. A excepción de algunas entidades voluntarias productoras de servicios de no mercado en favor de las familias, en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones de primer grado de la Economía Social se aplica el principio de “una persona, un voto”, independientemente del capital o cotizaciones aportadas por los socios. Las entidades de otros grados están también organizadas de forma democrática. Los socios controlan mayoritaria o exclusivamente el poder de decisión de la organización.

Una característica muy importante de las organizaciones de la Economía Social, muy enraizada en su historia, es su carácter democrático, de manera que, en el proceso de toma de decisiones, se aplica el principio de “una persona, un voto”. De hecho, en el Manual de Cuentas Satélite de las empresas de la Economía Social anteriormente citado, que son productoras de mercado (ubicadas en los sectores institucionales S11 y S12 de la Contabilidad Nacional) el criterio democrático se considera imprescindible para que una empresa sea considerada de la Economía Social, ya que la *utilidad social* de estas empresas no se apoya habitualmente en la actividad económica desarrollada, que tiene un carácter instrumental al servicio de un fin no lucrativo, sino que proviene de su propia finalidad y de los valores democráticos y participativos que incorporan en su funcionamiento.

Sin embargo, en la definición de trabajo de Economía Social aquí establecida, también se acepta la inclusión en la misma de aquellas entidades voluntarias no lucrativas que *sean productoras de servicios no de mercado en favor de las familias*, aún cuando no posean una estructura democrática, permitiendo incluir, de este modo, en la Economía Social a entidades muy relevantes del *Tercer Sector de acción social* que *producen bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

## **I.7. Identificación de los diferentes actores de la Economía Social en la Unión Europea**

### **I. 7.1. El subsector de mercado de la Economía Social**

El subsector de mercado de la Economía Social está constituido, fundamentalmente, por cooperativas y mutuas, grupos empresariales controlados por cooperativas, mutuas y entidades de la Economía Social, otras empresas similares y ciertas instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de la Economía Social.

Junto a las características comunes a todas las entidades de la Economía Social, la definición de trabajo que se ha establecido en el epígrafe anterior y en el Manual de la Comisión subrayan tres características esenciales de los productores de mercado de la Economía Social:



a) *se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, mediante la aplicación del principio de self-help, es decir, son empresas en las que habitualmente se da la doble condición de socio y usuario de la actividad.*

El Manual de la Comisión explica con detalle el alcance y limitaciones de esta característica. El objetivo central de estas empresas es satisfacer y resolver las necesidades de sus socios, que son fundamentalmente personas o familias.

En las cooperativas y mutuas, habitualmente, aunque no siempre, se da la doble condición de socio y usuario de la actividad. El principio de self-help es un principio histórico del cooperativismo y del mutualismo. El objetivo principal de estas empresas es desarrollar una actividad, cooperativizada o mutualista, que permita resolver las necesidades de sus socios típicos, socios cooperativistas o socios mutualistas, que son principalmente personas, hogares o familias.

La actividad cooperativizada o mutualista es la que determina la relación entre el socio usuario y la empresa de la Economía Social. En una cooperativa de trabajo asociado, la actividad cooperativizada es el empleo de los socios; en una cooperativa de viviendas facilitar viviendas para el socio; en una cooperativa agraria la comercialización en el mercado de los productos elaborados por los socios; en una mutua, la actividad mutualista es el seguro de los socios, etc.

Naturalmente, el desarrollo de la actividad cooperativizada o mutualista al servicio de los socios requiere la ejecución de una actividad instrumental en el mercado con terceros no socios (por ejemplo, una empresa de trabajo asociado vende en el mercado los bienes y servicios que elabora –actividad instrumental- para crear o mantener empleo para sus socios –actividad cooperativizada-)

En el caso de las mutuas, existe una indisoluble e inseparable relación entre la cualidad del mutualista (socio) y la del asegurado (destinatario de la actividad de la mutua).

En el caso de las cooperativas, la relación de socio y la de usuario es habitual, pero no se da siempre de forma imprescindible. Pueden existir ciertas clases de “socios auxiliares” no usuarios de la actividad cooperativizada que colaboran con la empresa. Por ejemplo, inversores capitalistas o antiguos socios usuarios que han causado baja por razones lógicas y justificadas (socios jubilados y otros) o incluso puede ser socio colaborador de la empresa alguna entidad de carácter público. Siempre que se verifiquen las características de las empresas de Economía Social establecidas en la definición de trabajo, entre ellas el control democrático por los socios usuarios, las empresas que integren a estas distintas clases de socios colaboradores no usuarios formarán parte de la Economía Social.



También pueden existir otras empresas de Economía Social, como es el caso de las *empresas sociales*, en las que algunos de sus miembros participen de sus objetivos sin ostentar la condición de socio permanente en sentido estricto existiendo, no obstante, una relación de asociación transitoria. Incluso pueden incorporar ciertas actividades de voluntariado. Sin embargo, lo relevante y habitual es que en estas empresas siempre exista una relación de reciprocidad, un vínculo estable entre la empresa y quienes con una cierta continuidad participan en su actividad compartiendo sus riesgos y ofreciendo como miembros de la misma alguna contraprestación.

Los beneficiarios de la actividad de las empresas de la Economía Social son también protagonistas en dichas empresas, que constituyen iniciativas de solidaridad recíproca promovidas por grupos de ciudadanos para satisfacer sus necesidades a través del mercado.

Lo anterior no impide que las empresas de Economía Social desarrollen acciones de solidaridad con entornos sociales mucho más amplios y que trascienden de su base societaria. En el caso de las cooperativas, sus reglas históricas de funcionamiento las han convertido en pioneras de la aplicación del principio de responsabilidad social de las empresas o responsabilidad corporativa, ya que dichas reglas estimulan y fomentan mecanismos de solidaridad (principio de educación y acción social, principio de “puerta abierta”, creación de un patrimonio irrepartible entre los socios, etc.) Sin embargo, todo ello no desvirtúa la base mutua de los productores de mercado de la Economía Social, que compiten en el mercado, se financian principalmente a través del mismo y desarrollan actividades de riesgo de cuyo resultado depende, en última instancia, la prestación de servicios a los socios.

b) *Las empresas típicas de la Economía Social son productores de mercado*, lo que significa que son empresas cuya producción se destina principalmente a la venta en el mercado a precios económicamente significativos. El SEC-1995 considera que las cooperativas, mutuas y mutualidades, otras empresas similares, sociedades holding de las anteriores e instituciones sin fines de lucro al servicio de las anteriores son productores de mercado.

c) *Pueden distribuir beneficios o excedentes entre los socios usuarios, pero no en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad.*

El hecho de que puedan distribuirse beneficios o excedentes entre los socios no significa que se haga siempre. Existen muchos casos en los que las cooperativas y mutuas, por norma o costumbre, no distribuyen beneficios o excedentes entre sus socios. Aquí sólo se quiere subrayar que el principio de no distribución de beneficios entre los socios no constituye una característica esencial de las empresas de la Economía Social.



Aunque la organización democrática es una característica común a todas las entidades de la Economía Social, pueden existir ciertas entidades voluntarias no lucrativas que producen servicios no de mercado en favor de las familias, que forman parte de la Economía Social y no poseen una estructura democrática, como se comprobará más adelante.

Sin embargo, el criterio democrático se considera imprescindible para que un productor de mercado sea considerado de la Economía Social. Como indica el Manual de la Comisión, las empresas de la Economía Social se caracterizan porque en ellas las decisiones se toman democráticamente entre los socios, sin que la propiedad del capital social determine el control de los procesos de toma de decisiones. Con frecuencia, el principio “una persona, un voto” puede verse matizado en muchas cooperativas y mutuas, permitiéndose una cierta ponderación de los votos para reflejar la participación de cada socio en la actividad. También puede ocurrir que en los grupos empresariales constituidos por diferentes empresas de la Economía Social, se ponderen los votos, no sólo para reflejar diferentes niveles de actividad de las empresas participantes en el grupo, sino para reconocer las diferencias entre dichas empresas desde la perspectiva del número de socios de base que las conforman. Otros grupos empresariales pueden ser creados y controlados por entidades de la Economía Social para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de sus socios, siendo las entidades matrices quienes controlan los procesos de decisión.

En algunos países, determinadas empresas de la Economía Social adoptan la forma de sociedad anónima o de responsabilidad limitada y han sido creadas por trabajadores con el propósito de crear o mantener su empleo. Estas empresas podrán ser consideradas también organizaciones democráticas con procesos de decisión democráticos siempre y cuando en ellas la mayoría del capital social sea propiedad de los socios trabajadores y esté repartido entre los mismos de forma igualitaria.

Otras empresas de la Economía Social que también adoptan formas jurídicas distintas de la cooperativa, se han creado para favorecer procesos de inserción social por el trabajo y otros fines de utilidad social. En dichas empresas también se desarrollan procesos participativos en la toma de decisiones que, en ningún caso, se basan en la propiedad del capital.

De conformidad con lo anterior, los diferentes grupos de agentes integrados en el subsector de mercado o empresarial de la Economía Social en la Unión Europea son los que a continuación se detallan:

## **A. Las Cooperativas**



Como indica el Manual de la Comisión, en la Unión Europea las cooperativas están sometidas a muy diferentes y variados ordenamientos jurídicos pudiendo ser consideradas, según los países, como sociedades mercantiles, sociedades específicas, asociaciones civiles o entidades de difícil catalogación. Incluso puede existir una total carencia de regulación legal de las mismas, obligándose éstas a acogerse a las normas que regulan con carácter general las sociedades, normalmente las sociedades mercantiles. En estos casos, son los socios de la cooperativa quienes incorporan en los estatutos sociales las reglas de funcionamiento que permiten identificar como “cooperativa” a una sociedad.

En cuanto a las actividades desarrolladas por las cooperativas, éstas se encuentran presentes tanto en el sector de sociedades no financieras como financieras y, prácticamente, en todas las ramas de actividad.

En general, puede afirmarse que la gran mayoría de cooperativas de la Unión Europea poseen un núcleo identitario común basado en el origen histórico del cooperativismo y en la aceptación, con diferentes niveles de intensidad, de los principios de funcionamiento recogidos en el *Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea*.

Estos principios de funcionamiento respetan todas y cada una de las características de las empresas de Economía Social que se han formulado al comienzo de este capítulo, por lo que *las cooperativas constituyen el primer gran agente empresarial de la Economía Social*. Las cooperativas son organizaciones de autoayuda promovidas por ciudadanos (son de carácter privado y no forman parte del sector público), organizadas formalmente, con autonomía de decisión, y que para satisfacer las necesidades de sus miembros o el desarrollo de sus actividades actúan en el mercado, del que obtienen su principal fuente de financiación. Están organizadas democráticamente y sus beneficios no se distribuyen en proporción al capital social aportado por los socios. El SEC-1995 considera a las cooperativas como unidades institucionales productoras de mercado.

## **B. Las Mutuas y Mutualidades**

Igual que las cooperativas, las mutuas y mutualidades están sometidas a estatutos jurídicos muy diversos en la Unión Europea. En razón de su actividad principal y clases de riesgos asegurados existen dos grandes clases de mutuas. En un grupo se incluyen las mutuas de salud y de previsión social, cuyo campo de actividad está constituido principalmente por la gestión del riesgo sanitario y social de las personas físicas. En un segundo grupo se encuentran las mutuas de seguros, cuya actividad principal se centra, habitualmente, en el seguro de bienes (automóvil, incendio, responsabilidad civil, etc.) aunque también pueden cubrir ámbitos relacionados con los seguros de vida.

El concepto de mutua que utiliza el ya citado Manual de la Comisión Europea es el siguiente: una asociación autónoma compuesta por personas físicas o morales que se han agrupado de forma voluntaria con la perspectiva,



esencialmente, de satisfacer necesidades comunes en los sectores del seguro (vida y no vida), de la previsión de la salud y de los bancos, y cuyas actividades están sometidas a la competencia. Se administra en virtud de un principio de solidaridad entre los miembros que participan en el gobierno de la empresa y obedece a los principios de ausencia de acciones, libertad de adhesión, fines no exclusivamente lucrativos, solidaridad, democracia y autonomía de gestión.

Estos principios de funcionamiento, muy similares a los de las cooperativas, también respetan todas las características de las empresas de Economía Social que ya se han señalado, de tal modo que *las mutuas y mutualidades constituyen el segundo gran agente empresarial de la Economía Social*.

Sin embargo, el Manual de la Comisión excluye del ámbito empresarial de la Economía Social a las mutuas gestoras de los sistemas de seguridad social y, en general, a las mutuas de afiliación obligatoria y las controladas por empresas no pertenecientes a la Economía Social.

### **C. Grupos empresariales de la Economía Social**

El Manual de la Comisión también considera como agentes de mercado de la Economía Social a determinados grupos empresariales. Para dicho Manual, cuando una empresa, coalición de empresas o cualquier otra entidad de la Economía Social constituyan y controlen un grupo empresarial para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de los socios de base, se estará en presencia de un grupo de la Economía Social, independientemente de la forma jurídica que éste adopte. En la Unión Europea se encuentran grupos que desarrollan actividades agroalimentarias, industriales, de distribución comercial, de servicios sociales y otros. También existen grupos bancarios y mutualistas de la Economía Social. Todos ellos constituidos con diferentes fórmulas jurídicas.

### **D. Otras empresas de la Economía Social**

El Manual de la Comisión también incluye entre los agentes de mercado de la Economía Social a un amplio abanico de empresas con fórmulas jurídicas distintas a las cooperativas y las mutuas, cuyos principios de funcionamiento se ajustan, básicamente, a la definición que aquí se ha establecido de “empresas (productores de mercado) de Economía Social”.

Entre las empresas no financieras el Manual cita diversas entidades, como las empresas de inserción y otras de finalidad social que se desenvuelven en el mercado y adoptan diversos estatutos jurídicos, en muchos casos cooperativas y, en otros, sociedades mercantiles o similares. En general son conocidas con el nombre de *empresas sociales* que desarrollan una actividad continua de producción de bienes y/o servicios, con un alto grado de autonomía, nivel significativo de riesgo económico, existencia de trabajo remunerado y una orientación de mercado, que significa que una parte importante del ingreso de la organización se deriva del mercado (servicios vendidos directamente a los usuarios) o de transacciones contractuales con autoridades públicas. Junto a lo



anterior cabe destacar que se trata de empresas privadas promovidas por grupos de ciudadanos, con participación directa de las personas afectadas por la actividad, un poder de decisión que no se basa en la propiedad del capital, un reparto limitado de excedentes y beneficios y un propósito explícito de beneficiar a la comunidad.

Es decir, las empresas sociales son sociedades no financieras que, independientemente de su estatuto jurídico, poseen las características de las empresas de Economía Social que aquí se han señalado.

También pueden encontrarse en algunos países determinadas sociedades no financieras constituidas con el objetivo de crear o mantener empleo estable para sus socios, y en las que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores, que controlan los órganos directivos de la empresa, organizada de forma autogestionada. Estas empresas adoptan con frecuencia la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que, sin embargo, el capital social de los trabajadores está repartido de forma igualitaria entre los mismos por lo que, de hecho, se caracterizan por la existencia de procesos de decisión democráticos y un reparto equitativo de los beneficios. El caso más conocido de este tipo de empresas está constituido por las *sociedades laborales* españolas.

*Las sociedades no financieras controladas mayoritariamente por trabajadores con procesos democráticos de decisión y distribución equitativa de sus beneficios también deben incluirse en el subsector de mercado de la Economía Social.*

Por último, entre las instituciones financieras, pueden encontrarse en algunos países sociedades de ahorro y crédito y cajas de ahorro que se ajustan, en sus aspectos esenciales, a la definición de “empresas de Economía Social” que aquí se ha formulado.

#### **E. Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades de la Economía Social**

Las únicas instituciones sin fines de lucro que se consideran en este apartado son aquellas que están al servicio de las empresas de Economía Social. Estas entidades se financian por medio de cuotas o suscripciones del grupo de empresas de que se trate y son consideradas como pagos por los servicios prestados, es decir, como ventas. En consecuencia, estas instituciones sin fines de lucro son productoras de mercado y se clasifican en el sector “sociedades no financieras” si están al servicio de cooperativas o empresas similares de la Economía Social de este sector, o en el sector “instituciones financieras” si están al servicio de cooperativas de crédito, mutuas u otras entidades financieras de la Economía Social.



### I.7.2. El subsector no de mercado de la Economía Social

Este subsector está constituido, muy mayoritariamente, por asociaciones y fundaciones, aunque también pueden encontrarse entidades con otra forma jurídica. Está formado por todas aquellas entidades de la Economía Social que, según los criterios establecidos por la contabilidad nacional, son productores no de mercado, es decir, aquellos cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios económicamente no significativos.

Como se ha señalado en el anterior epígrafe, se trata de *entidades privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes que las crean, controlan o financian*. Es decir, se trata de entidades no lucrativas en sentido estricto, que aplican el principio de no distribución de beneficios (PNDB) y en las que, como en todas las entidades de la Economía Social, los individuos son los verdaderos beneficiarios de los servicios producidos.

En la contabilidad nacional existe un sector institucional, el S15, diferenciado del resto de sectores y que se denomina "Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares". Dicho sector es definido por el SEC-1995 como el que está formado por las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y que son otros productores no de mercado privados. Sus recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad (SEC-1995, 2.87).

En el sector ISFLSH se incluye una variada gama de entidades, en su mayoría asociaciones, que desarrollan actividades no de mercado para sus socios (entidades de carácter mutualista) o para grupos de ciudadanos no socios (entidades de interés general). La mayoría de estas entidades tienen un funcionamiento democrático y reúnen las características propias de la Economía Social. Se trata de asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia, de sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias o asociaciones religiosas y clubs sociales, culturales, recreativos o deportivos.

Como se ha indicado en el anterior epígrafe, pueden existir determinadas entidades voluntarias no lucrativas productoras de servicios de no mercado en favor de las familias que, sin poseer una estructura democrática, están incluidas en la Economía Social bajo la denominación de *Tercer Sector de acción social*, debido a que los servicios que suministran gratuitamente son *bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

Las ISFLSH que carecen de personalidad jurídica o que tienen poca importancia están incluidas por el SEC-1995 en el sector Hogares (S14) (SEC-1995, 2.76) y forman parte también de la Economía Social.



Por último, pueden existir otras instituciones sin fines de lucro (ISFL) de carácter privado que están financiadas por sociedades no financieras o instituciones financieras y que producen servicios culturales, recreativos, sociales, etc. que se suministran gratuitamente a los individuos. Estos operadores económicos son considerados en el presente Informe como parte del subsector de no mercado de la Economía Social, siempre y cuando verifiquen los requisitos establecidos en la definición.

Sin embargo, quedan excluidos de este grupo las ISFL que son productores de mercado dedicados a producir bienes y servicios no financieros, a la intermediación financiera o a actividades auxiliares de la intermediación financiera, así como las asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal aportadas por sociedades no financieras o instituciones financieras a cambio de los servicios suministrados por los mismos.

## **I.8. Los principales enfoques teóricos relacionados con el concepto de Economía Social**

### **I. 8.1. El Tercer Sector como punto de encuentro**

Aunque la expresión “tercer sector” se ha utilizado, mayoritariamente en el ámbito anglosajón, para describir el sector no lucrativo privado constituido fundamentalmente por asociaciones y fundaciones, lo cierto es que también en la Europa continental y en otras regiones del mundo “tercer sector” se utiliza como sinónimo de la Economía Social, tal y como ha sido acotada en los anteriores epígrafes.

En Estados Unidos, en efecto, fue Levitt (1973) uno de los primeros en utilizar la expresión *tercer sector*, identificándolo con el sector no lucrativo. En Europa, unos años más tarde también comenzó a utilizarse el mismo término, *tercer sector*, para describir un sector situado entre el sector público y el sector capitalista, mucho más próximo al concepto de Economía Social<sup>5</sup>.

El Tercer Sector se ha configurado como el punto de encuentro de diferentes conceptos, fundamentalmente el de “sector no lucrativo” y el de “Economía Social” que, aunque describen realidades con amplios espacios comunes, no son totalmente coincidentes. Además, los enfoques teóricos que se desarrollan a partir de estos conceptos asignan al Tercer Sector el desempeño de distintas funciones en las economías de nuestro tiempo.

### **I. 8.2. El enfoque de las Organizaciones No Lucrativas**

#### **I.8.2.1.El concepto de Organización No Lucrativa (*Nonprofit Organization*, NPO)**

---

<sup>5</sup> Fue Jacques Delors quien en la Universidad París-Dauphine comenzó a utilizarla en este sentido desde 1979. posteriormente, muchos estudios de importancia sobre la Economía Social se han desarrollado bajo la denominación de “Tercer Sector” (Defourny et Monzón, 1992) o de “Tercer Sistema” (CIRIEC, 2000).



El principal enfoque teórico que aborda el análisis del Tercer Sector, junto al enfoque de la Economía Social es, ya se ha dicho, de raíz anglosajona y ha promovido desde Estados Unidos, hace ya 30 años, la literatura del *Nonprofit Sector* o del *Nonprofit Organization* (NPO). En esencia, este enfoque sólo contempla a aquellas organizaciones privadas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir beneficios a las personas que las han creado, controlan o financian.

Las raíces históricas de este concepto están vinculadas a las ideas filantrópicas y caritativas, muy arraigadas en la sociedad inglesa del siglo XIX y en los países de su ámbito de influencia. Así, resultan bien conocidas las asociaciones caritativas o filantrópicas, las *charities* inglesas o las entidades de *filantropía* en los Estados Unidos y que han dado lugar a términos como el de *charitable sector* y *voluntary sector*, que se incluyen en el más amplio concepto de Nonprofit Sector.

El moderno concepto de Nonprofit Sector ha sido definido con mayor precisión y ampliamente difundido en todo el mundo a partir de un ambicioso proyecto de investigación internacional promovido por la Johns Hopkins University de Baltimore (Estados Unidos), iniciado a comienzos de la década de los 90 con el objetivo de descubrir y acotar su tamaño y estructura, así como de analizar sus perspectivas de desarrollo y de evaluar su impacto en la sociedad.

El proyecto cubre, en diferentes fases, el análisis del sector no lucrativo en 36 países de los cinco continentes.

Las entidades analizadas en el proyecto son las que cumplen los cinco criterios destacados en la “definición estructural-operativa” de una organización no lucrativa. Dichas entidades son:

- a) *Organizaciones*, es decir, poseen una presencia y una estructura institucional. Habitualmente están dotadas de personalidad jurídica.
- b) *Privadas*, institucionalmente separadas de los poderes públicos, aunque pueden recibir financiación pública e incluir en sus órganos directivos a funcionarios públicos.
- c) *Autónomas*, con capacidad de control sobre sus actividades y libertad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno.
- d) *No reparten beneficios*. Las organizaciones no lucrativas pueden tener beneficios pero deben ser reinvertidos en la misión principal de la entidad y no distribuidos entre los titulares, miembros fundadores u órganos directivos de la organización.
- e) *Con participación voluntaria*, lo que significa dos cosas: en primer lugar que la pertenencia a ellas no es obligatoria ni está legalmente impuesta y, en segundo lugar, que la organización debe



contar con la participación de voluntariado en sus actividades u órganos de gestión.

### **I. 8.2.2. El enfoque NPO en el SCN-1993**

Las Naciones Unidas han publicado un *Manual sobre las instituciones sin ánimo de lucro en el sistema de cuentas nacionales* (NPIs Handbook). Dicho Manual delimita el ámbito de las instituciones no lucrativas a partir de la definición de sector no lucrativo elaborada por el enfoque NPO de Salamon y Anheier que se ha descrito en el epígrafe anterior. A partir de dicha definición, el NPIs Handbook identifica un amplio y heterogéneo conjunto de entidades no lucrativas pertenecientes a los cinco sectores institucionales que conforman el sistema de cuentas nacionales, incluido el sector de “administraciones públicas” (S.13). Existen entidades no lucrativas integradas en los sectores de “Sociedades No Financieras” (S.11), de “Sociedades Financieras” (S.12) y en el sector “Hogares” (S.14). Y, por último, existen las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares –ISFLH (S.15) que constituyen, por si solas, un sector institucional independiente dentro del sistema de cuentas nacionales. Estas entidades revisten una gran variedad de formas legales, mayoritariamente asociaciones y fundaciones, y se crean para el logro de muy diversos objetivos: para dar servicios a las personas o empresas que las controlan o financian; para desarrollar actividades caritativas o filantrópicas en favor de personas necesitadas; para ofrecer servicios de mercado sin ánimo de lucro como salud, educación, ocio, etc.; para defender intereses de grupos de presión, o programas políticos de ciudadanos afines, etc.

Sin embargo, el NPIs Handbook excluye de su ámbito de estudio y análisis a organizaciones tan significativas como las cooperativas, las mutuas, las empresas sociales y otras.

Como se verá más adelante, no todas las instituciones sin fines de lucro incluidas en el ámbito de análisis del NPIs Handbook forman parte del concepto de Economía Social.

### **I. 8.3. El enfoque de la Economía Solidaria**

En el último cuarto del siglo XX se ha desarrollado en Francia y en algunos países iberoamericanos el concepto de *economía solidaria*, muy vinculado al importante crecimiento que el Tercer Sector ha experimentado en el ámbito de las entidades cuya actividad se orienta a la producción y distribución de algunos de los denominados *bienes sociales o preferentes*. Los bienes preferentes son aquellos acerca de los cuales existe un amplio consenso social y político en que su disfrute es imprescindible para una vida digna y, por lo tanto, deben ser accesibles en su consumo para toda la población, independientemente de cual sea su nivel de renta o capacidad adquisitiva. En consecuencia, se considera que los poderes públicos deben proveer la producción y distribución de dichos



bienes, bien garantizando su gratuidad, bien subvencionándolos de forma que pueda accederse a ellos a precios muy inferiores a los de mercado.

Durante el período de apogeo y consolidación de los Estados del bienestar, el disfrute universal de los más significativos de estos bienes preferentes, como la sanidad y la educación, ha sido garantizado por los poderes públicos de la mayoría de las sociedades avanzadas de Europa, pero en los últimos decenios han emergido *nuevas necesidades sociales* que ni el sector público ni el sector capitalista tradicional están resolviendo y que afectan a numerosos colectivos en riesgo de exclusión social. Se trata de problemas relacionados con las condiciones de vida de las personas mayores, el paro masivo de larga duración, los inmigrantes, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, la reinserción de ex-presos, los colectivos de mujeres maltratadas, los enfermos crónicos, etc.

Ha sido en estos ámbitos donde algunas organizaciones típicas de la Economía Social (las cooperativas y, sobre todo, las asociaciones) han conocido una notable expansión. Este sector reagrupa simultáneamente a un conjunto de nuevas organizaciones y de nuevos campos de intervención y, respecto a los agentes clásicos de la Economía Social, presenta tres notas distintivas: a) las demandas sociales a las que trata de responder; b) los actores que animan estas experiencias y c) la voluntad explícita de cambio social.

En torno a estos tres aspectos se ha desarrollado en Francia, a partir de los años 80 del pasado siglo, el concepto de *economía solidaria*, que se corresponde con una economía en la que el mercado es uno de sus componentes, quizás el más importante, pero no el único. La economía se articula a partir de tres polos: el mercado, el Estado y un polo de reciprocidad. Estos tres polos se corresponden con los principios de mercado, de redistribución y de reciprocidad, correspondiendo esta última a un intercambio no monetario en el ámbito de la sociabilidad primaria, identificada, sobre todo, en el asociacionismo.

En suma, la economía tiene un carácter plural que no puede reducirse a lo estrictamente mercantil y monetario y en la que el enfoque de economía solidaria constituye una tentativa de articulación inédita entre los tres polos del sistema, de tal manera que las experiencias concretas de economía solidaria constituyen formas híbridas de economías de mercado, de no mercado y no monetarias, no pudiendo acomodarse al estereotipo del mercado de los economistas ortodoxos y en donde los recursos también tienen un origen plural, sean de mercado (venta de bienes y servicios), de no mercado (subvenciones públicas y donaciones) o no monetarios (voluntariado).

Junto a esta concepción de la economía solidaria, de epicentro francés, se ha desarrollado otra visión de la misma con una cierta presencia en algunos países latinoamericanos y que la contempla como una fuerza de transformación social portadora de un proyecto de sociedad alternativa a la mundialización neoliberal. A diferencia de los planteamientos europeos, que consideran a la economía solidaria compatible con el mercado y con el Estado, la perspectiva



latinoamericana desarrolla dicho concepto como un proyecto global alternativo al capitalismo.

#### **I. 8.4. Otros enfoques**

Abundando en los planteamientos expuestos en la sección anterior cabe hablar de otros desarrollos teóricos que proponen directamente la sustitución de las economías de mercado con propiedad privada de los medios de producción por sistemas diferentes de organización del sistema productivo. Entre dichos enfoques cabe citar: a) el de la *economía alternativa*, que tiene sus raíces en los movimientos contestatarios desarrollados en Francia después de la revolución de mayo de 1968; b) el de la *economía popular*, promovido en diversos países de América del Sur desde 1980 con planteamientos muy similares a la versión latinoamericana de la economía solidaria, hasta el punto de que también es denominada *economía popular solidaria*. La economía popular excluye en sus experiencias cualquier tipo de relación “empleador-empleado” y sitúa al trabajo como principal factor de producción.

#### **I.8.5. Similitudes y diferencias entre el concepto de Economía Social y los anteriores enfoques**

El enfoque de la economía solidaria no sólo presenta importantes elementos de convergencia con el de la Economía Social, sino que, desde el punto de vista práctico, absolutamente todas las organizaciones que son contempladas como parte integrante de la economía solidaria también forman parte inequívoca de la Economía Social. Lo mismo puede decirse de otros desarrollos teóricos como el de *tercer sector de utilidad social* (Lipietz, 2001), *empresa social* (Borzaga y Defourny, 2001), o *nueva Economía Social* (Spear, Defourny et al, 2001). Todos ellos, del mismo modo que la mayoría de las experiencias asociativas consideradas por la *economía alternativa* o la *economía popular*, constituyen elementos parciales pertenecientes a un mismo conjunto, ciertamente de carácter poliédrico, pero con un núcleo identitario común y una personalidad diferenciada del resto de sectores institucionales que conforman el sistema económico.

Por su importancia, merece la pena detenerse en las principales similitudes y diferencias que pueden establecerse entre el enfoque y concepto de Economía Social y el desarrollado por el enfoque NPO.

En cuanto a las similitudes, tanto en el enfoque de Economía Social como en el de NPO cabe destacar que de cinco criterios que el enfoque NPO establece para delimitar el ámbito del Tercer Sector, cuatro de ellos también son exigidos por el enfoque Economía Social: organizaciones *privadas, organizadas formalmente, con autonomía de decisión y con libertad de adhesión* (participación voluntaria).



Sin embargo, existen tres criterios de delimitación del Tercer Sector en los que el enfoque NPO y el enfoque de Economía Social presentan claras diferencias:

**a) el criterio de la no lucratividad**

El enfoque NPO excluye del Tercer Sector a todas las organizaciones que distribuyen beneficios, bajo cualquier modalidad, a las personas o entidades que las han creado, controlan o financian, es decir, que las entidades del Tercer Sector deben aplicar estrictamente el principio de no distribución de beneficios (PNDB). Además de no distribuir beneficios, el enfoque NPO exige que las organizaciones del Tercer Sector no tengan finalidad lucrativa (not-for-profit), es decir, que no se hayan creado con el objetivo principal de generar beneficios ni de obtener una rentabilidad financiera (NPIs Handbook, 2.16).

En el enfoque de Economía Social, el criterio de no lucratividad, tal y como ha sido expuesto, no constituye un requisito imperativo para las organizaciones del Tercer Sector. Por supuesto que el enfoque de Economía Social considera como parte integrante del Tercer Sector a muchas organizaciones que aplican estrictamente este criterio de no lucratividad: un amplio sector de asociaciones, fundaciones, empresas sociales y otras entidades no lucrativas al servicio de las personas y las familias que verifican el criterio NPO de no lucratividad y todas las características de las organizaciones de la Economía Social establecidas en este Informe. No obstante, las cooperativas y mutuas, que constituyen un núcleo determinante de la Economía Social, son excluidas del Tercer Sector por el enfoque NPO al distribuir la mayoría de ellas una parte de sus excedentes entre los socios.

**b) el criterio democrático**

Una segunda diferencia entre el enfoque NPO y el enfoque de Economía Social se concreta en la aplicación del *criterio democrático*. Entre los requisitos establecidos por el enfoque NPO para considerar a una entidad como parte integrante del Tercer Sector no se encuentra un elemento tan característico del concepto de Economía Social como es el de la organización democrática, por lo que el enfoque NPO incluye en el ámbito del Tercer Sector a muchas y muy importantes organizaciones no lucrativas que no verifican el criterio democrático y que, por consiguiente, el enfoque de Economía Social las excluye de dicho Tercer Sector. En efecto, muchas instituciones no lucrativas, incluidas en el sector de sociedades no financieras y financieras, venden sus servicios a precios de mercado y no verifican el principio de funcionamiento democrático. Entre estas organizaciones no lucrativas contempladas por el enfoque NPO y que son excluidas del Tercer Sector por el enfoque de Economía Social cabe citar a determinados hospitales, universidades, colegios, entidades culturales y artísticas y otras instituciones que no cumplen el criterio democrático y que venden sus servicios en el mercado, verificando todos los requisitos establecidos por el enfoque NPO.



En el enfoque de Economía Social, en general son excluidas del Tercer Sector aquellas entidades no lucrativas que no tengan un funcionamiento democrático si bien, como ya se ha señalado en este Informe, se acepta la inclusión en la Economía Social de aquellas entidades voluntarias no lucrativas que proporcionan servicios de no mercado a personas o familias de forma gratuita o a precios que no son económicamente significativos. Estas instituciones no lucrativas justifican su *utilidad social* en el suministro gratuito de bienes o servicios preferentes a personas o familias.

### **c) El criterio del servicio a las personas**

Por último una tercera diferencia consiste en la diversa amplitud y jerarquía que en el enfoque NPO y en el de Economía Social tienen los destinatarios de los servicios ofrecidos por las entidades integradas en el Tercer Sector. En el enfoque de Economía Social las organizaciones tienen como objetivo principal el servicio a las personas o a otras organizaciones de Economía Social. En las entidades de primer grado la mayoría de los beneficiarios de la actividad de dichas entidades son personas físicas, hogares o familias, sea en tanto que consumidores o sea en tanto que empresarios o productores individuales. Muchas de estas entidades solo admiten como socios a personas físicas. En algunas ocasiones también autorizan el ingreso de personas jurídicas de cualquier tipo pero, en todo caso, la Economía Social sitúa en el centro de sus preocupaciones a los seres humanos, que constituyen su razón de ser, la finalidad de sus actividades.

Sin embargo, en el enfoque NPO no existe ningún criterio que sitúe el servicio a las personas como objetivo prioritario. Las entidades no lucrativas pueden crearse, tanto para proporcionar servicios a las personas, como a las sociedades que las controlan o financian (NPIs Handbook, 2.21). Incluso pueden existir entidades no lucrativas de primer grado exclusivamente constituidas por sociedades de capital, financieras o no financieras. De este modo, el campo de análisis del enfoque NPO queda delimitado de una forma muy heterogénea.

En conclusión, las similitudes y diferencias señaladas entre el enfoque NPO y el enfoque de Economía Social, junto a la existencia de un espacio común de organizaciones consideradas por ambos enfoques, permiten apreciar importantes divergencias conceptuales y metodológicas que no hacen posible la configuración del Tercer Sector como un simple resultado de agregación de los grupos de entidades contemplados por ambos enfoques.



## CAPÍTULO II

### ESCENARIOS JURÍDICOS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE LOS AGENTES QUE LA INTEGRAN EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN LOS PAÍSES MIEMBROS

#### II.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar el marco legal de la Economía Social y de los agentes que la integran, tanto en la Unión Europea, como en los países miembros.

Aunque el término Economía Social y la realidad que refleja apenas ha tenido reconocimiento en las legislaciones europeas, merecen destacarse los principales pronunciamientos de interés en torno a su concepto y ámbito, por parte de las instituciones de la Unión Europea: La Comisión, el Parlamento y el Comité Económico y Social Europeo (CESE). Los dictámenes de este último organismo se citan, junto a otros pronunciamientos, en un anexo incorporado a este Informe. También se analiza muy brevemente el marco legal europeo de los agentes que integran la Economía Social. La Unión Europea ha regulado hasta el momento el estatuto jurídico de la sociedad cooperativa europea y hay en fase de elaboración otros estatutos, como el de asociación, fundación o mutua europea.

En cuanto al marco legal de las entidades que integran la Economía Social en los países de la Unión Europea, aquí se analiza el estatuto de aquellos agentes que han sido reconocidos en sus países como componentes de la Economía Social, por lo que el estudio se limita a los países donde se viene reconociendo por parte de las leyes o instituciones la existencia de este sector de la economía.

#### II.2- El marco legal de la Economía Social y de los agentes que la integran en la Unión Europea.

La Economía Social comienza a tener trascendencia en el seno de la Unión Europea con dos iniciativas de la Comisión en 1989: la creación de un nuevo servicio en la Dirección General XXIII dedicado específicamente a la Economía Social y la publicación de una Comunicación de la Comisión al Consejo bajo el título de “Las empresas de la Economía Social y la realización del mercado europeo sin fronteras”.

Esta Comunicación tiene por objetivo definir el concepto de Economía Social, poner de relieve los niveles de integración de estas empresas y trazar las líneas de actuación para conseguir que estas empresas tengan acceso en igualdad de condiciones al mercado sin fronteras.

En 1992 el Comité Económico y Social Europeo presentó tres Propuestas de Reglamento de Estatutos de la Asociación Europea, de la Cooperativa Europea y de la Mutualidad Europea. De estas iniciativas solo ha llegado a término el Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad



Cooperativa Europea (Reglamento CE 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003) y la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio por la que se completa el Estatuto de la SCE en lo que respecta a la implicación de los trabajadores. Recientemente la Comisión ha concluido un estudio de viabilidad sobre el Estatuto de Fundación Europea.

Por lo demás, debe señalarse que no existe un reconocimiento explícito de la Economía Social en ninguno de los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea, ni en la más reciente Constitución para Europa<sup>6</sup>.

Esta falta de reconocimiento explícito de la Economía Social en los textos fundamentales, no ha impedido que las instituciones europeas se hayan pronunciado en diversas ocasiones en torno a la Economía Social y a sus formas jurídicas más representativas, reclamando su reconocimiento y su fomento. Destacan numerosos informes y resoluciones del Parlamento Europeo así como Dictámenes del CESE (Anexo nº 1). Entre los informes del Parlamento Europeo destacan dos: a) el Informe sobre un modelo social europeo para el futuro (2005/2248 (INI)) que invita a la Comisión a *“tener en cuenta el pilar de la Economía Social y a elaborar una comunicación sobre esta clave de bóveda del modelo social europeo* y b) el Informe sobre Economía Social. (2008/2250 (INI)) de 26 de enero de 2009 (Informe Toia) que por su importancia y actualidad es objeto de análisis en este capítulo.

#### **II.2.1.- Comunicación de la Comisión al Consejo “Las empresas de la Economía Social y la realización del mercado europeo sin fronteras”, de 18 de diciembre de 1989. SEC (89) 2187 final.**

En esta Comunicación se reconoce que el concepto de Economía Social no es un concepto operativo a escala comunitaria, pero refleja la existencia de determinadas realidades en el conjunto de los Estados miembros que obedecen a principios de organización y funcionamiento similares, como puede ser, que su actividad productiva se basa en técnicas de organización específicas fundamentadas en los principios de solidaridad y participación, que fundamentalmente responde a la norma “un hombre, un voto”, entre sus miembros, sean éstos productores, usuarios o consumidores; así como en los valores de autonomía y de ciudadanía.

La Comisión destaca el carácter social de estas empresas, determinado por sus fines y por sus formas de organización y gestión, y no por la naturaleza de los bienes y servicios producidos, que corresponden al ámbito económico.

En general estas empresas –dice la Comunicación- adoptan la forma jurídica de cooperativa, mutua o asociación. Todas ellas son formas de empresa legalmente reconocidas en todos los estados miembros y su presencia es

---

<sup>6</sup> En la Constitución Europea se incluye el concepto de *Economía Social de mercado*, inspirado en la noción alemana de *Soziale Marktwirtschaft*, que está en la base del desarrollo del Estado del Bienestar alemán y que propone establecer un equilibrio entre las reglas del mercado y la protección social de los individuos en tanto que trabajadores y ciudadanos. Sin embargo, este concepto de Economía Social de mercado introducido en la Constitución europea no debe confundirse con el concepto de Economía Social desarrollado en este Informe, ni tampoco con el sector de mercado de la Economía Social.



tradicional en algunos sectores económicos (distribución de bienes alimenticios o no, comercio detallista, agricultura y pesca, sector bancario, del seguro y la previsión social, construcción, artes gráficas vidrio, turismo, vivienda o formación).

El término Economía Social abarca a organizaciones que ejercen actividades productivas destinadas a emplear recursos para satisfacer necesidades. Estas organizaciones pueden producir bienes y servicios de mercado, pero también no de mercado.

### **II.2.2.- Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 1997, “El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa” (COM (1997) 241 final)**

Con esta Comunicación la Comisión Europea pretende a través del fomento de las asociaciones y fundaciones, impulsar el diálogo civil, y hacer partícipes a los ciudadanos en el diseño y aplicación de las políticas sociales.

La Comunicación recuerda la Declaración 23 del Tratado de Maastricht, donde se recomienda la cooperación entre las instituciones europeas y las asociaciones caritativas y fundaciones como instituciones responsables de los establecimientos y servicios de asistencia social.

Según la Comisión, las asociaciones y fundaciones desempeñan un papel esencial en casi todos los ámbitos de la actividad social (actividades deportivas, derechos humanos, política de desarrollo, intereses de los ciudadanos, etc..), participando en la creación de empleos, en la manifestación de una ciudadanía activa y en el ejercicio de la democracia.

Entre los nuevos problemas a los que se enfrenta el sector asociativo, la Comunicación destaca los siguientes: el desarrollo de actividades europeas transfronterizas por la dificultad de encontrar en otros países socios para llevar a cabo proyectos conjuntos; la inexistencia de financiación a escala europea; la tardanza en el pago de las ayudas financieras comunitarias; la escasa representatividad de algunas organizaciones y la inexistencia de formación adecuada. Para superar estos problemas la Comunicación propone: desarrollar un marco jurídico y fiscal claro para las asociaciones y fundaciones; promover su apertura y accesibilidad a los ciudadanos y autoridades; diversificar sus fuentes de financiación, desarrollar relaciones con las autoridades públicas y empresas sin perder su independencia y desarrollar el diálogo social.

Otras acciones que recomienda adoptar son: favorecer el acceso a determinados fondos europeos y crear un fondo especial destinado a promover las actividades transnacionales de las asociaciones. Por último, valora positivamente la creación de un observatorio para seguir la evolución del sector en el mercado único.



### **II.2.3.- Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE) (Reglamento CE 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003) y Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio por la que se completa el Estatuto de la SCE en lo que respecta a la implicación de los trabajadores**

El Reglamento nace con el objetivo de crear una forma jurídica de naturaleza cooperativa y alcance europeo, constituida por personas físicas o personas jurídicas pertenecientes a distintos Estados, que permita su actuación y movilidad en todo el espacio de la Unión Europea

El Reglamento caracteriza a las cooperativas, como agrupaciones de personas que se rigen por principios de funcionamiento específicos diferentes de los de otros agentes económicos, caracterizados por la primacía de la persona. Esta primacía de la persona –continúa- se refleja en disposiciones específicas relativas a las condiciones de adhesión, renuncia y exclusión de los socios; en la regla una persona, un voto, y en la imposibilidad de que los miembros ejerzan un derecho sobre el activo de la sociedad cooperativa.

En cuanto a la SCE, el Reglamento no la define, se limita a decir que tiene por objeto principal la satisfacción de las necesidades y el fomento de las actividades económicas y sociales de sus socios (art. 1.3).

Esta descripción viene desarrollada en los considerandos del Reglamento, donde se reitera cual es el objetivo principal de la SCE, y se añade que en su consecución deben respetarse los siguientes principios:

- sus actividades han de tener por objeto el beneficio mutuo de los socios de modo que todos ellos se beneficien de las actividades de la SCE en función de su participación,

- sus socios han de ser, además, clientes, trabajadores o proveedores o estar implicados de alguna forma en las actividades de la SCE,

- el control debe estar repartido equitativamente entre sus socios, aunque puede admitirse la ponderación de votos para reflejar la aportación de cada socio a la SCE,

- la remuneración del capital tomado en préstamo y de las participaciones debe ser limitada,

- los beneficios han de distribuirse en función de las actividades realizadas con la SCE o utilizarse para satisfacer las necesidades de sus socios,

- no deben existir obstáculos artificiales a la adhesión,

- el activo neto y las reservas se adjudicarán, en caso de disolución, con arreglo al principio de adjudicación desinteresada, es decir, a otra entidad cooperativa que persiga objetivos similares o fines de interés general.



La Directiva completa el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores.

Su objetivo es impedir que mediante la constitución de una SCE se reduzcan o desaparezcan las prácticas existentes en diversos Estados, de implicación de los trabajadores en las empresas, principalmente a través de su derecho de información, consulta o participación en los órganos sociales.

La diversidad de normas y de prácticas existentes desaconseja establecer un modelo europeo único de implicación de los trabajadores aplicable a las SCE y remite a la legislación nacional, pero previamente armonizada, lo que ha exigido la adaptación del derecho interno a la referida Directiva. En España, la Ley 31/2006 de 18 de octubre sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, lleva a cabo esa adaptación.

#### **II.2.4- Comunicación de 23 de febrero de 2004 de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Promoción de las sociedades cooperativas en Europa (COM (2004) 0018**

Esta importante Comunicación describe a las cooperativas y sus características en los siguientes términos: “Las cooperativas se gestionan en interés de sus socios (que son al mismo tiempo usuarios) y no en el de inversores externos. Los beneficios se distribuyen a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa, y las reservas y los activos de las mismas son comunes, no distribuibles y se dedican al interés común de sus socios. Dado que en principio, los lazos personales entre los socios son fuertes e importantes, es necesario aprobar la entrada de nuevos socios, y los derechos de voto no son necesariamente proporcionales a la participación que se posee en la empresa (una persona, un voto). La renuncia de un socio le da derecho a un reembolso de participaciones e implica una reducción del capital. Toda cooperativa actúa en función de los intereses de sus socios, pero algunas, además, consagran su actividad a objetivos sociales o medioambientales, bien sea en interés de sus socios o persiguiendo objetivos comunitarios más amplios”.

La Comunicación establece diversos objetivos a perseguir y las acciones necesarias para alcanzarlos.

El primer objetivo es fomentar una mayor utilización del modelo cooperativo en Europa, mejorando su visibilidad y la comprensión del sector. Para ello, hay que divulgar la importancia de las cooperativas; hay que mejorar la información estadística sobre las mismas; hay que apoyar a las cooperativas a través de la educación y formación, de los servicios de apoyo a las empresas, y facilitando su acceso a la financiación. Por último, destaca dos ámbitos de la política de empresas en los que las cooperativas desempeñan una función importante y que hay que alentar: la adquisición de las empresas por sus trabajadores mediante cooperativas de trabajadores, y la creación de cooperativas sociales.



El segundo objetivo es mejorar la legislación cooperativa de los Estados miembros e instaurar un entorno más propicio para su creación. A tal efecto, la Comisión considera que la aprobación del Estatuto de la SCE va a exigir a los Estados adoptar medidas legislativas para aplicar el Reglamento y la Directiva, y esta es una buena oportunidad para mejorar la legislación. Para hacer posible esa mejora la Comisión se compromete a trabajar con las autoridades públicas y las asociaciones de cooperativas; descarta la adopción de medidas directas de armonización de la legislación (directivas), pero sí anima, a que las organizaciones nacionales y europeas elaboren reglamentos tipo que contribuyan a esa armonización. Por último, recomienda que los Estados basen la definición de cooperativa, sus valores y principios, en los recogidos en la Declaración de la ACI y que fueron incorporados plenamente en la Recomendación 193 de la OIT, aprobada por todos los miembros de la UE; y aconseja también, evitar la disolución “prematura” de las cooperativas con éxito; el pillaje de activos, o las “desmutualizaciones”.

Por último, tras observar que las cooperativas desempeñan una función cada vez más importante en la consecución de objetivos comunitarios, como el empleo, la integración social, el desarrollo regional o rural, la agricultura etc., considera que debe aprovecharse y fomentarse la presencia de las cooperativas en diversos programas y políticas comunitarios, identificando a las mismas como un agente del “sector de la Economía Social”. La Comisión se compromete a velar para que la contribución especial de las cooperativas a la creación de empleo se siga reconociendo y aprovechando a través de las políticas y los programas comunitarios pertinentes.

La referencia a las cooperativas del sector de la Economía Social tiene como objetivo destacar que las cooperativas pueden crear empleo y fomentar el desarrollo sostenible y solidario sin necesidad de distribuir un beneficio financiero entre sus miembros; identificando estas características con la Economía Social; y por ello –concluye– se considera a las cooperativas a menudo parte de la “Economía Social”, junto a otras fórmulas empresariales centradas en las personas, como son las mutuas, las asociaciones y las fundaciones.

#### **II.2.5- Informe sobre Economía Social. Parlamento Europeo. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (2008/2250(INI) de 26 enero 2009**

Este Informe, conocido por el nombre de su ponente, Patricia Toia, señala que las empresas de Economía Social se caracterizan por una forma de emprender distinta a la de las empresas de capitales. Son empresas privadas, independientes de las autoridades públicas y que aportan respuestas a las necesidades y demandas de sus miembros y del interés general.

El Informe define a las empresas de la Economía Social por las características y los valores que comparten:

- la primacía de la persona y el objeto social sobre el capital



- la defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad,
- la conjunción de los intereses de los miembros y del interés general,
- el control democrático por parte de los miembros
- la adhesión voluntaria y abierta
- la autonomía de gestión y la independencia de los poderes públicos,
- la movilización de lo esencial de los excedentes para la persecución de objetivos de desarrollo sostenible, la mejora de los servicios a los miembros y el interés general.

-

Estos caracteres y valores vienen a reproducir casi literalmente los manifestados años antes por la Conferencia Europea Permanente de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF) en la Carta de Principios de la Economía Social, ya citados en el anterior capítulo.

Este concepto de Economía Social –prosigue el Informe- engloba a otras denominaciones utilizadas en diferentes países de la UE como “economía solidaria” “tercer sector”, “plataforma” o “tercer sistema”.

El Informe identifica las empresas de Economía Social con las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones, así como otras empresas y organizaciones que comparten las características fundamentales de la Economía Social, y acaba reivindicando la adopción de los estatutos jurídicos de la Asociación Europea, Fundación Europea y Mutua Europea.

Por otra parte, el Informe destaca la importancia de la Economía Social, de la que dice que representa el 10% del conjunto de las empresas europeas y el 6% del empleo total. Además destaca su potencial para generar y mantener empleo estable, sobre todo, porque sus actividades no se deslocalizan.

Sin embargo, a pesar de su importancia, la Economía Social y las organizaciones que la integran, siguen siendo un sector poco conocido. Esta “invisibilidad institucional” es uno de los obstáculos más importantes a que se enfrenta la Economía Social en la UE y en algunos Estados miembros, y ello se debe, en parte, a los sistemas de contabilidad nacional en vigor.

Ante esa invisibilidad, el Informe plantea la necesidad del reconocimiento de la Economía Social en su concepto, en la legislación, en las estadísticas o como interlocutor social. Por ello, pide a la Unión Europea y a los Estados miembros que incluyan la Economía Social y sus interlocutores en su legislación y políticas, que establezcan un marco jurídico que reconozca a la Economía Social como un sector institucional del sistema económico; que creen registros estadísticos estatales de las empresas de Economía Social y que establezcan cuentas satélites de las mismas en cada Estado miembro que permitan la introducción de estos datos en Eurostat.

Los componentes de la Economía Social deben reconocerse en el diálogo social europeo sectorial e intersectorial, y sugiere que la Comisión y los Estados



miembros impulsen enérgicamente el proceso de inclusión de los agentes de la Economía Social en la concertación social y el diálogo civil.

El Informe pide a la Comisión que examine la reactivación de la línea presupuestaria específica de la Economía Social y que organice y apoye programas marco de investigación en este sector, y de formación a la Economía Social, para los administradores comunitarios, nacionales y locales.

La Comisión y los Estados miembros deben integrar la dimensión “Economía Social” en la elaboración de las políticas comunitarias y nacionales y en los programas comunitarios destinados a las empresas en el ámbito de la investigación, la innovación, la financiación, el desarrollo regional y la cooperación al desarrollo.

Por último, el Parlamento exhorta a los Estados miembros a que en la enseñanza superior y universitaria, así como en la formación profesional, prevean programas de formación destinados a transmitir el conocimiento de la Economía Social y las iniciativas empresariales en sus valores.

### **II.3.- El marco legal de la Economía Social y de los agentes que la integran en FRANCIA**

#### **II.3.1 Antecedentes**

Como se ha señalado en el anterior capítulo, el concepto de Economía Social tiene sus orígenes en Francia, en el siglo XIX, tanto por lo que respecta a la literatura económica como en lo relativo a la actividad de las diferentes familias que integran la Economía Social, que en junio de 1980 hacen pública la *Carta de la Economía Social*, identificando a la misma con las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones.

La década de los 80 del siglo pasado conoce un proceso de reconocimiento político y jurídico de la Economía Social. En 1981 se crea la Delegación Interministerial de la Economía Social, adscrita a la presidencia del Consejo de Gobierno francés (Decreto nº 81-1125 de 15 de diciembre de 1981) con el propósito de favorecer el desarrollo de las cooperativas, las mutuas y las asociaciones así como de promover el Institut de Développement de l'Économie Sociale (IDES), creado en marzo de 1983, con el concurso del Estado (30% de su capital) y de las mutuas y bancos cooperativos, con el propósito de ofrecer a las empresas de la Economía Social fondos propios a través de los denominados títulos participativos, confiándose al IDES la gestión del Fond de Garantie de l'économie sociale (FGES) destinado a garantizar los préstamos de los establecimientos bancarios a las empresas de la Economía Social, hasta la supresión del Fondo a finales de 1986.

También merece destacarse en esos primeros años la aprobación de algunas disposiciones jurídicas llamadas a regular la Economía Social, entre las que destacan la ley de 20 de julio nº 83-657 relativa al desarrollo de ciertas



actividades de Economía Social, con el objetivo de crear o mejorar el marco normativo de las entidades englobadas en el concepto de Economía Social. Esta ley fue completada con la ley de 12 de julio de 1985 nº 85-703 y con la ley 92-643 de 13 de julio.

Por último, a finales de 2001 se inicia un proyecto de ley marco de la Economía Social y solidaria que, aunque finalmente no prospero, parece oportuno conocer.

### **II.3.2- El proyecto de ley marco de la Economía Social y solidaria de 2002.**

El proyecto de ley relativo a la Economía Social y solidaria (ESS) fue presentado por el Secretariado de Estado de la economía solidaria en enero de 2002 y no llegó a ver la luz como norma jurídica.

El proyecto se proponía los siguiente objetivos:

- Definir los principios que fundamentan la ESS y los organismos o empresas que en razón de su estatuto, de su objeto o de sus actividades pertenecen a este sector.

- Reconocer las instituciones de la ESS en el plano nacional y regional, a través de la creación de un Consejo Nacional de la ESS, llamado a sustituir al Comité Consultivo de la ESS, y a nivel de la región, por la creación de un Comité Regional de la ESS.

- Creación de un marchamo “de utilidad social”, atribuido a una persona jurídica de derecho privado, cualquiera que sea su estatuto jurídico que tenga por objeto la realización de actividades, la producción o suministro de bienes y servicios de interés general, que presenten un carácter de utilidad social.

- El apoyo financiero al desarrollo de la ESS, mediante la creación de un fondo mutual solidario, que tenga por objeto la mutualización de los riesgos y de los capitales, jugando a la vez un papel de fondo de inversión para el desarrollo duradero y permitiendo inversiones centradas sobre la ESS, y una función de fondo de solvencia del tercer sector y de los servicios de proximidad.

- La modernización de las organizaciones de ESS regional y local

- El apoyo a las actividades e iniciativas europeas e internacionales

- 

El proyecto de ley de ESS caracterizaba las actividades propias de la ESS, los principios y reglas que la identificaban y las diferentes clases de entidades que pertenecían a la ESS.

Según el artículo 1 del proyecto, se consideraban actividades de la ESS aquellas “que tiendan a la solidaridad y la cohesión social entre las generaciones, la efectividad del derecho de cada uno al trabajo, a la salud, al alojamiento y a la autonomía, la inserción social y profesional de personas en dificultad, la toma en consideración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el reparto equitativo de los riesgos y de las riquezas entre



los individuos, y en el seno de los territorios, en la perspectiva de un desarrollo duradero a nivel nacional, europeo o internacional”.

En cuanto a las reglas de funcionamiento, el art. 2 del proyecto establecía que la EES “ejerce su actividad en condiciones que aseguren el funcionamiento democrático en su seno, previendo el reparto de los excedentes principalmente aplicando la mayor parte de los mismos a una actividad de interés general y prestando sus servicios principalmente a sus socios y a los usuarios”.

Por último, en cuanto a las empresas u organismos que integran la ESS el proyecto cita a las asociaciones, cooperativas, mutuas y empresas solidarias, que se adhieran a los valores, principios y objetivos expuestos en los arts. 1 y 2.

### **II.3.3.- Los agentes que integran la Economía Social en Francia y su marco jurídico.**

En Francia, ya se ha dicho, se consideran agentes de la Economía Social y solidaria a las asociaciones, las cooperativas las mutuas, y las empresas solidarias.

La asociación se regula principalmente por la ley de 1 de julio de 1901 y se define como acuerdo por el que dos o más personas ponen en común de forma permanente, sus conocimientos o su actividad con un fin distinto al reparto de beneficios.

La ley limita los bienes que puede recibir o poseer una asociación, y en ningún caso ésta puede repartir sus bienes y beneficios entre sus miembros y dirigentes.

Los miembros de una asociación no constituida por tiempo determinado, pueden retirarse en todo momento tras pagar la contribución correspondiente al año en curso.

Se denominan asociaciones de interés general aquellas con organización democrática, sin fin lucrativo, y cuya actividad sea conforme al objeto y a los estatutos de la organización.

Las asociaciones pueden ser reconocidas como de utilidad pública, cuando se dedican a actividades filantrópicas, sociales, sanitarias, educativas, científicas o culturales, y cumplen ciertos requisitos como son, estar formalmente constituidas desde hace tres años, sus recursos ser adecuados a sus objetivos, o asociar al menos a 200 miembros.

Las cooperativas, se rigen principalmente por la Ley nº 47-1775 de 10 de septiembre de 1947 del Estatuto de la cooperación, modificada ampliamente por la Ley nº 92- 643 de 13 de julio y la más reciente Ley nº 2008-649 de 3 de julio, que incorpora en su Título III bis la regulación de la Sociedad Cooperativa Europea. Existen normas específicas que regulan el estatuto de algunas clases de cooperativas como las agrarias, de banca, consumo, de comerciantes detallistas, obreras de producción, de vivienda o de interés colectivo.



Las cooperativas se definen como sociedades cuyo objeto social consiste en prestar diferentes servicios a sus socios, contribuyendo a satisfacer sus necesidades y promover sus actividades económicas y sociales así como su formación.

Las cooperativas también pueden admitir como socios, en las condiciones fijadas en los estatutos, a personas físicas o jurídicas que no tengan vocación de recurrir a sus servicios, pero que quieran contribuir con la aportación de capital a la realización de los objetivos de la cooperativa. Estos socios no pueden detentar en conjunto más del 35% del total de derechos de voto. Los estatutos pueden prever que el conjunto de estos socios dispongan de un número de votos proporcional al capital detentado que se repartirán entre ellos a prorrata de la parte de cada uno en éste.

Salvo disposición legal en contra, los socios de una cooperativa disponen de los mismos derechos en la gestión y no pueden establecer entre ellos discriminaciones en función de la fecha de ingreso. De igual forma, cada socio dispone de un voto en la asamblea general, a menos que las leyes particulares para las distintas clases de cooperativas dispongan otra cosa.

Las cooperativas no pueden remunerar su capital más que a un interés determinado en sus estatutos, que será como mucho igual al tipo medio de rendimiento de las obligaciones de las sociedades privadas publicado por el Ministerio de Economía. Ninguna distribución de excedentes puede hacerse entre los socios si no es a prorrata de las operaciones realizadas por cada uno o del trabajo prestado por cada uno. En la distribución deben excluirse los excedentes procedentes de operaciones con no socios.

Cuando el socio causa baja o es excluido de la cooperativa, si pretende el reembolso de su parte social, tiene derecho al reembolso de su valor nominal y, si se ha previsto estatutariamente, el socio que tenga cinco o más años de antigüedad podrá tener derecho en proporción a su capital, a una parte de la reserva creada a tal efecto que actualizará su valor, en una tasa limitada.

Por último, en caso de disolución, el activo neto resultante tras la cancelación del pasivo y el reembolso del capital efectivamente desembolsado, se destinará, por decisión de la asamblea general, a otras cooperativas o uniones de cooperativas, o a obras de interés general o profesional.

De las diversas clases de cooperativas, merece destacarse la *sociedad cooperativa de interés colectivo*, regulada por la Ley de 17 de julio de 2001.

Estas cooperativas se caracterizan por tener por objeto la producción o suministro de bienes o servicios de interés colectivo que presenten un carácter de utilidad social. Para apreciar la utilidad social se tendrá en cuenta la contribución de esa actividad, a las necesidades emergentes o no satisfechas, a la inserción social y profesional, al desarrollo de la cohesión social, así como a la accesibilidad a los bienes y a los servicios (Decreto 2002-241).



Entre las notas que caracterizan a este tipo de cooperativa merece destacarse, que los terceros no socios podrán igualmente beneficiarse de los bienes y servicios que la cooperativa presta a sus socios. Además de los consumidores o usuarios de la cooperativa y los trabajadores de la misma, pueden ser socios los voluntarios, las entidades públicas, y las personas físicas o jurídicas que contribuyan por cualquier medio a la actividad de la cooperativa. Esta pluralidad de socios tiene sus efectos a la hora de determinar los votos que corresponden a cada colectivo en las decisiones de la cooperativa. En principio rige la norma de una persona un voto pero los estatutos sociales pueden establecer otro sistema.

En las cooperativas de interés colectivo deberá dotarse una reserva no inferior al 50% de las sumas disponibles tras dotar las reservas legales, se limitan los intereses remuneratorios del capital, no pueden distribuirse excedentes, ni incrementarse el capital con cargo a reservas, ni repartirse las reservas en caso de liquidación de la cooperativa.

Las cooperativas de interés colectivo, pueden centrar su actividad en prestar servicios de carácter social a la colectividad en general o atender las necesidades de determinados grupos sociales, entre ellas su inserción social a través del trabajo.

Las mutuas y mutualidades en Francia, abarcan diversos tipos sociales: las mutuas (mutuelles) regidas por el Código de la mutualidad, las sociedades de seguros mutuos (sociétés d'assurance mutuelles) y de seguros mútuos agrícolas, regidas por el Código de los seguros, y las instituciones de previsión regidas por el Código de la seguridad social.

El Code de la Mutualité define a las mutuas como personas jurídicas de derecho privado y fin no lucrativo, que adquieren tal condición por su inscripción en el registro nacional de mutuas. Éstas llevan a cabo, principalmente por medio de las contribuciones aportadas por sus miembros, y en interés de éstos y de sus derechohabientes, una acción de previsión, de solidaridad y de ayuda mutua, en las condiciones previstas en los estatutos, a fin de contribuir al desarrollo cultural, moral, intelectual y físico de sus miembros, y al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Las mutuas pueden tener por objeto:

1º Realizar las siguientes operaciones de seguro: cobertura del riesgo de daños corporales derivados de accidentes o enfermedad; asumir compromisos cuya ejecución depende de la duración de la vida humana, entregar un capital en caso de boda, nacimiento de niños, etc.; realizar operaciones de protección jurídica y de asistencia a las personas; o cubrir riesgos de pérdidas como consecuencia del paro forzoso; aportar garantías en los compromisos asumidos por sus miembros con miras a la adquisición, construcción, alquiler o mejora de su vivienda o de la de sus derecho habientes.

2º Asegurar la prevención de riesgos de daños corporales derivados de accidentes o de enfermedades, así como, la protección de la infancia, de la familia, de las personas mayores, dependientes o discapacitados.



3° Llevar a cabo acciones sociales o gestionar actuaciones sanitarias, sociales o culturales.

4° Participar en la gestión de un régimen legal de seguro de enfermedad y maternidad (conforme al Code de la Sécurité Sociale y Code Rural) y asegurar la gestión de actividades de prestaciones sociales por cuenta del Estado u otras colectividades públicas.

Las Uniones de Mutuas se definen como personas jurídicas de derecho privado, sin fin lucrativo, creadas por numerosas mutuas o uniones de mutuas. Una persona física no puede beneficiarse directamente de las prestaciones o servicios prestados por una unión sin ser miembro de una mutua adherida a la unión, o haber adoptado un acuerdo con la unión.

En caso de disolución, el haber social se destina, por decisión de la asamblea general a otras mutuas, uniones o federaciones, o a los fondos de solidaridad y de acción mutualista o a los fondos de garantía previstos en la ley.

Los miembros participantes de la mutua son personas físicas que se benefician de las prestaciones de la mutua a la que se adhieren. Pueden admitirse miembros honorarios, personas físicas que hagan contribuciones y no se beneficien de las prestaciones de la mutua. Toda persona que quiera adherirse debe firmar un boletín de adhesión, que implica la aceptación de los estatutos y de los derechos y obligaciones definidos por la normativa.

Cada miembro de la mutua, sea miembro participante u honorario, dispone de un voto en la asamblea general.

Las sociedades de seguros mutuos (Sociétés d'assurance mutuelles) se rigen por el Code des assurances, para el que estas sociedades tienen un objeto no comercial. Están constituidas para asegurar los riesgos asumidos por sus socios. Mediante el pago de una contribución fija o variable, garantizan a estos últimos, el conjunto de las obligaciones que contraten. Sin embargo, las sociedades de seguros mutuos que practican operaciones de seguro sobre la vida o de capitalización, no pueden recibir contribuciones variables.

Las sociedades o cajas de seguros y reaseguros mutuos agrícolas que se rigen por el Code rural, constituyen una forma particular de sociedad de seguros mutuos.

Las *empresas solidarias* se regulan en el art. L443-3-1 del Code du Travail, insertado por la Ley nº 2001-152 de 19 de febrero de 2001.

Se definen como empresas que no cotizando en un mercado de valores, sus acciones o participaciones reúnen alguno de los siguientes requisitos:

a) Desarrollan sus actividades en los sectores de ayuda a las personas, servicios de proximidad, desarrollo sostenible, comercio justo, vivienda social, medio ambiente, etc.

b) Están constituidas por cooperativas, mutuas, asociaciones, cuyos dirigentes sean elegidos directamente o indirectamente por los trabajadores los miembros o socios, a condición de que el conjunto de las



retribuciones percibidas de la empresa por aquellos, a excepción del reembolso de los gastos justificados, no excede de determinado nivel marcado en la Ley.

c) Tienen como mínimo, un tercio del personal, procedente del empleo joven o de personas en situación de exclusión, o reconocidas como personas discapacitadas.

También se asimilan a empresas sociales, los organismos en los que al menos el activo está compuesto por al menos un 80% de títulos emitidos por empresas solidarias o establecimientos de crédito en los que el 80% del conjunto de préstamos y de inversiones son efectuadas a favor de empresas solidarias.

Las empresas solidarias deben indicar en el anexo a sus cuentas anuales las informaciones relativas al cumplimiento de las condiciones anteriores.

## **II.4.- El marco legal de la Economía Social y de los agentes que la integran en BELGICA**

En Bélgica se ha venido reconociendo desde hace años la Economía Social como un sector específico de la economía.

También se debe a este país uno de los primeros intentos de definición de la Economía Social, formulada en 1990 por el Conseil Wallon de l'Economie Sociale y que ha servido de base para que el Gobierno valón delimitara sus principales características en un Decreto del año 2008 que se analiza a continuación.

### **II.4.1.- Decreto relativo a la Economía Social de la Región de Valonia, de 20 de noviembre de 2008**

El Decreto de 20 de noviembre de 2008 define la Economía Social como "actividades económicas productivas de bienes o de servicios, ejercidas por sociedades, principalmente cooperativas y/o de finalidad social, asociaciones, mutualidades o fundaciones, caracterizadas por los siguientes principios:

- Finalidad de servicio a la colectividad o a los miembros, más que finalidad de lucro,
- Autonomía de gestión,
- Proceso de decisión democrática,
- Prioridad de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de los beneficios.

Según esta norma, la Economía Social permite mejorar el desarrollo socio-económico de la Región, y aspira al interés de la colectividad, al reforzamiento de la cohesión social y al desarrollo sostenible.

El Decreto, además de definir la Economía Social e identificar a sus agentes, se ocupa de la representación del sector de la Economía Social, del reconocimiento de las empresas de Economía Social (EES) y de la constitución de una Comisión consultiva y decisoria de las EES.



El Gobierno reconoce una o varias asociaciones sin fines lucrativos, a las que atribuye la misión de asegurar la representación de las empresas de Economía Social, por un periodo de cuatro años, junto al Gobierno, el Consejo valón de la Economía Social y cualquier otra instancia de coordinación de las políticas económicas y sociales.

Estas entidades representativas tienen además por misión: poner en marcha instrumentos de promoción y valorización de los principios y objetivos de la Economía Social; y facilitar que el Gobierno lleve a cabo un proceso de reconocimiento y evaluación de las EES.

Se crea en el Consejo Económico y Social de la Región, un Consejo valón de la Economía Social (CWES), compuesto por representantes de los trabajadores, los empresarios, de las empresas de Economía Social, de los Servicios del Gobierno valón y expertos que enseñen en una universidad o haute école y que posean experiencia en Economía Social; y cuyos objetivos son entre otros: emitir informes sobre la Economía Social, a iniciativa propia o a requerimiento del Gobierno; emitir su opinión sobre la puesta en marcha de acciones y proyectos específicos si tienen cierta relevancia en términos de presupuesto, número de EES afectadas o repercusión territorial; o remitir anualmente un informe de evaluación global sobre la ejecución de este Decreto y las acciones o proyectos específicos puestos en marcha.

Por último, la Comisión consultiva y decisoria de la Economía Social se encargará de emitir Informes sobre la ejecución de determinados Decretos relativos a las empresas de inserción, a los agentes-consejeros en Economía Social, y a las Iniciativas de desarrollo del empleo en el sector de los servicios de proximidad de finalidad social (IDESS).

#### **II.4.2.- Los agentes que integran la Economía Social en Bélgica y su marco jurídico.**

Según el Decreto valón, los agentes que integran la Economía Social son las sociedades cooperativas, las sociedades de finalidad social, las asociaciones, mutualidades y fundaciones.

Las *cooperativas* se encuentran reguladas en el Code des sociétés (Libro VII arts. 350 a 436), y se definen como sociedades mercantiles, por procurar para sus socios un beneficio patrimonial directo o indirecto (sociedad) y tener por objeto actividades mercantiles.

Los arts. 350 a 353 se dedican a regular la naturaleza y calificación de la cooperativa, pero se limitan a indicar que la cooperativa es de capital variable, que precisa al menos de tres socios para constituirse y que los estatutos deben indicar si la responsabilidad de los socios es limitada o ilimitada.

Las *sociedades de finalidad social (SFS)* se encuentran reguladas también en el Code des sociétés, (Libro X arts. 661 a 669). Estas sociedades nacen en 1995 con el fin de permitir la subsistencia de asociaciones no lucrativas que realizaban a título principal actividades comerciales (que aunque no repartan los



beneficios a los socios están prohibidas), y de sociedades comerciales que ejercían actividades comerciales pero sin buscar el enriquecimiento de sus socios (lo que era contrario a la definición de sociedad).

La sociedad de finalidad social no es un tipo social, es una calificación que pueden adoptar las sociedades comerciales (sociedad cooperativa, sociedad privada de responsabilidad limitada, sociedad anónima, etc.). Son por tanto sociedades que desarrollan principalmente actividades comerciales pero sin fines lucrativos.

Para ser calificada una sociedad como SFS debe incorporar en sus estatutos las siguientes menciones:

1. Los socios no buscan más que un beneficio patrimonial limitado o ningún beneficio patrimonial
2. Cuando la sociedad procure un beneficio patrimonial directo, este estará limitado por Decreto, que en 1996 se fijó en un 6% como máximo.
3. La determinación del fin social perseguido
4. La determinación de la política de aplicación de beneficios conforme a los fines de la sociedad.
5. El voto en la asamblea general está limitado, ningún socio puede tener más de la décima parte de los votos,
6. Los administradores deben redactar cada año un informe especial sobre la realización de los objetivos sociales perseguidos.
7. Las modalidades que permitan al personal adquirir la condición de socios. El trabajador no puede ser obligado a ser socio, rige el principio de adhesión voluntaria.
8. Las modalidades relativas a la pérdida (fin del contrato de trabajo) de la cualidad de socio.
9. El destino del haber social en caso de liquidación al fin social que tenga la sociedad.

Las *Mutualidades* se rigen por la ley de 6 de agosto de 1990 relativa a las mutualidades y a las sociedades nacionales de mutualidades, y se definen como asociaciones de personas físicas que, con un espíritu de previsión, de asistencia mutua y de solidaridad, tienen por objeto promover el bien estar físico, psíquico y social. Ejercen su actividad sin fin lucrativo.

*Las asociaciones y las fundaciones* se rigen por la Ley de 27 de junio de 1921, que reconoce por vez primera a las asociaciones, personalidad jurídica diferenciada de la de sus miembros. Esta norma ha sido modificada por la Ley de 2 de mayo de 2002.

Las asociaciones sólo pueden realizar actividades lucrativas a título accesorio, o bien con el fin de asegurarse medios financieros complementarios.

Existen dos clases de asociaciones sin fines lucrativos (ASBL), las que se organizan para poder financiarse con sus actividades, y las que se financian principalmente con subvenciones y donaciones.



La Ley de 2002 somete a las asociaciones y fundaciones a criterios de gestión y control con el fin de asegurar una mayor transparencia de sus cuentas.

La fundación es el fruto de la voluntad de un particular o de una pluralidad de personas que deciden afectar todo o parte de sus bienes a la realización de un objetivo determinado.

La constitución de una fundación debe estar acompañada de la puesta a disposición de un patrimonio o al menos de la promesa de tal afectación. No existe una dotación mínima pero la práctica administrativa existente exige un patrimonio mínimo de 25.000 euros.

La afectación de los bienes que dan lugar a la creación de la fundación es en principio irrevocable. No obstante si el objeto de la fundación se concluye, el fundador o sus derechohabientes pueden recuperar una suma igual al valor de los bienes afectados por el fundador para la realización de ese objetivo.

Frente al fin no lucrativo de las asociaciones, las fundaciones se caracterizan por tener un fin desinteresado, determinado por los fundadores. La fundación no puede procurar una ganancia material a los fundadores, administradores, ni a ninguna otra persona. Por ganancia material se entiende toda ventaja patrimonial directa o indirecta (ahorro). Se exceptúa de la regla anterior el caso en que la fundación se constituya precisamente para atender las necesidades de alguna o algunas personas, que no sean los fundadores ni administradores de la fundación. La fundación en ningún caso no puede distribuir beneficios. Si bien el fin de la fundación debe ser desinteresado, eso no excluye que pueda realizar actividades comerciales, siempre que los beneficios obtenidos se destinen a la realización del fin de la fundación.

## **II.5.- El marco legal de la Economía Social y de los agentes que la integran en PORTUGAL**

En Portugal ninguna ley ni disposición consagra expresamente la noción jurídica de Economía Social, pero sí está prevista en la Constitución la existencia de un “sector cooperativo y social”, como una de las tres posibilidades de propiedad de los medios de producción, junto a los sectores público y privado. Las organizaciones productivas existentes han de clasificarse en cualquiera de estos tres sectores, y cada uno irradia una normativa propia y diferenciada.

### **II.5.1.- El sector cooperativo y social en la Constitución portuguesa.**

En la Constitución portuguesa el sector cooperativo y social se desdobra en dos vertientes, una cooperativa y otra social. Esta última comprende tres subsectores: comunitario, autogestionario y solidario.

El subsector comunitario engloba “a los medios de producción comunitarios poseídos y gestionados por comunidades locales”. El subsector autogestionario da cabida a “los medios de producción objeto de explotación colectiva por parte



de los trabajadores”. El subsector solidario comprende “los medios de producción gestionados por personas colectivas, sin carácter lucrativo, que tengan como principal objetivo la solidaridad social, particularmente entidades de naturaleza mutualista”.

Según Namorado<sup>7</sup> la Economía Social en Portugal abarcaría: todo el sector cooperativo y social; otras fundaciones (además de las que tienen como objetivo principal la solidaridad social) que desempeñen actividades económicas (todas las fundaciones, según el Cc poseen necesariamente “interés social”); otras asociaciones con finalidades sociales que desempeñen una actividad económica; y sociedades comerciales cuyas participaciones sociales pertenezcan (sean controladas) a entidades integradas en el “sector cooperativo y social” o que pertenezcan al tipo de entidades anteriormente mencionadas.

### **II.5.2.- El marco jurídico de las entidades de Economía Social en la legislación portuguesa.**

*Las cooperativas* están reguladas por el Código Cooperativo y por doce decretos-ley que se ocupan de los aspectos particulares de las doce clases de cooperativas reconocidas por la ley. Tres normas adicionales completan el marco jurídico de las cooperativas: el Decreto Ley nº 31/84, de 21 de enero de Cooperativas de interés público; el Decreto Legislativo de cooperativas de solidaridad social nº 7, de 15 de enero de 1998 y el Estatuto Fiscal de las cooperativas, Ley nº 85/98 de 16 de diciembre.

*El subsector comunitario* está regulado por la Ley de Baldíos nº 68/93, de 4 de septiembre, El Subsector autogestionario está regulado por la Ley nº 68/78 de 16 de octubre, de las empresas autogestionadas.

Por último, *el subsector solidario* está regulado por el Código de las Asociaciones Mutualistas aprobado por Decreto-Ley nº 72/90, de 3 de marzo y por el Estatuto de las *Instituciones Particulares de Solidaridad Social (IPSS)* aprobado por Decreto-ley nº 119/83, de 25 de febrero.

Las IPSS pueden ser asociaciones o fundaciones y se caracterizan por la ausencia de fines lucrativos y por la solidaridad social como objetivo principal de su actividad. Dentro de ellas se distinguen: las asociaciones de solidaridad social, asociaciones de voluntarios de acción social, asociaciones de socorro mutuo, federaciones de solidaridad social y hermandades de misericordia<sup>8</sup>. La ley nº 101/97 de 13 de septiembre integra a las cooperativas de solidaridad social entre las IPSS.

---

<sup>7</sup> NAMORADO, Rui. “El encuadramiento jurídico de la Economía Social. Introducción al caso portugués” Ciriec RJ nº 17 octubre 2006 p. 18

<sup>8</sup> Las Hermandades de Misericordia son asociaciones de derecho canónico, que según el art. 12 de la Concordata entre la Santa Sede y el Estado portugués de 18 de mayo de 2004, además de fines religiosos persiguen fines de asistencia y solidaridad, por lo que deben desarrollar esa actividad de acuerdo con el régimen jurídico portugués y gozar de los derechos y beneficios atribuidos a las personas colectivas privadas con fines de la misma naturaleza.



Dentro de las diversas categorías de cooperativas, merecen destacarse las *cooperativas de solidaridad social*, reguladas por la ley de 15 de enero de 1998 nº 7.

Según esta ley, son cooperativas de solidaridad social las que a través de la cooperación y la autoayuda de sus miembros, en obediencia a los principios cooperativos, persiguen, sin fines lucrativos, la satisfacción de las respectivas necesidades sociales y su promoción e integración, principalmente en los siguientes ámbitos: apoyo a grupos vulnerables; a familias y comunidades socialmente y a emigrantes portugueses, el desarrollo de programas de apoyo dirigidos para grupos marginados, particularmente en situaciones de enfermedad, vejez, deficiencia y carencias económicas graves y la promoción del acceso a la educación, formación e integración profesional de grupos socialmente desfavorecidos.

La cooperativa de solidaridad social puede prestar servicios sociales o favorecer la integración socio laboral de sus miembros, pero en todo caso sus socios son colectivos socialmente desfavorecidos.

Pueden ser socios de estas cooperativas las personas que se propongan, utilizar los servicios prestados por la cooperativa, en beneficio propio o de sus familiares; o bien, desarrollar su actividad profesional. También podrán ser socios aquellos que contribuyan con bienes y servicios de voluntariado social al desarrollo de la cooperativa.

Los excedentes de ejercicio si existieran deberán destinarse obligatoriamente a reservas y en caso de liquidación de la cooperativa, si no hay otra cooperativa que le suceda del mismo ramo, deberá destinar sus reservas a favor de otra cooperativa de solidaridad social, preferentemente del mismo municipio.

## **II.6.- El marco legal de la Economía Social y de los agentes que la integran en ITALIA**

En Italia, el concepto de Economía Social no ha tenido reconocimiento en la legislación ni tampoco una amplia difusión entre la sociedad. Sin embargo, sí han gozado de reconocimiento otras expresiones que vienen a definir realidades cercanas como es el caso del tercer sector o de l'Altra Economía (ley regional nº 20 de 4 de agosto de 2009 del Lazio)

En cualquier caso nadie pone en duda el importante peso que la Economía Social tiene en Italia y el claro reconocimiento que han adquirido sus principales actores: cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones.

### **II.6.1. Los agentes que integran la Economía Social y su marco jurídico: asociaciones, fundaciones, cooperativas y mutuas de seguros**



Al margen de la escasa presencia del término “Economía Social” en la legislación italiana, nadie pone en duda la importancia histórica y la amplia difusión que tienen las empresas de Economía Social en Italia, especialmente, las cooperativas, las mutuas, las asociaciones y las fundaciones.

La Constitución Italiana de 1947 en su art. 45 establece que, la República reconoce la función social de *la cooperación* de carácter mutualista y sin fines de especulación privada. La ley promueve y favorece con los medios más idóneos y asegura con los oportunos controles, ese carácter y finalidad.

Por su parte, el Código Civil italiano regula *las asociaciones, las fundaciones, las sociedades, las cooperativas y las mutuas de seguros*.

El Código no define *las asociaciones ni las fundaciones*, limitándose a establecer que se constituyen mediante acto público, aunque las fundaciones pueden también constituirse por declaración testamentaria. En el acto constitutivo tiene que declararse la denominación, el objeto, el patrimonio, la sede; en caso de asociación, los derechos y obligaciones de los asociados y las condiciones para su admisión; y en caso de fundaciones, los criterios y modalidades de distribución de las rentas. Además el acto constitutivo puede contener normas sobre la extinción del ente y la devolución del patrimonio.

El Código regula a su vez la adquisición de bienes y la aceptación de donaciones por estas entidades, la responsabilidad y ámbito de poder de los administradores, la convocatoria, deliberaciones y suspensión o anulación de éstas en sede de asamblea general; la separación y exclusión de los asociados; el control sobre la administración de las fundaciones; la extinción de la personalidad jurídica, la transformación de las fundaciones; la liquidación y la devolución del patrimonio.

El Código también regula las asociaciones no reconocidas. Se trata de asociaciones no formalmente constituidas y que por tanto no llegan a alcanzar personalidad jurídica. El legislador se preocupa por garantizar el destino social del fondo constituido, impidiendo su distribución entre los socios, incluso en caso de baja, y su garantía a favor de los acreedores de la asociación.

Por otra parte, la ley nº 383 de 7 de diciembre de 2000 disciplina *las asociaciones de promoción social*. Se consideran así, las asociaciones, reconocidas o no, los movimientos, los grupos y sus coordinaciones o federaciones constituidas con el fin de desarrollar actividades de utilidad social a favor de sus asociados o de terceros, sin finalidad de lucro y con pleno respeto a la libertad y dignidad de los asociados. Se excluyen de este concepto, los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las asociaciones de empresarios, de profesionales, y todas las asociaciones que tienen como finalidad la tutela exclusiva de los intereses económicos de sus asociados. También se excluyen los círculos privados y las asociaciones, cualquiera que sea su denominación, que impongan limitaciones en relación a las condiciones económicas y discriminaciones de cualquier naturaleza en relación con la admisión de los asociados o prevean el derecho de transmisión de las cuotas asociativas, o que vinculen la participación social a la titularidad de acciones o cuotas de naturaleza patrimonial.



Estas asociaciones deben constituirse por escrito y en sus estatutos debe preverse: su objeto social, la ausencia de fines de lucro, la obligación de reinvertir los anticipos de gestión a favor de las actividades institucionales estatutariamente previstas, las normas de ordenación interna que deberán estar inspiradas en los principios de democracia y de igualdad de los derechos de todos los asociados; los criterios de admisión y exclusión de los socios y sus derechos y obligaciones; la obligación de rendir cuentas económico-financieras; las modalidades de disolución de la asociación y la obligación de devolver el patrimonio residual en caso de disolución, cesión o extinción, tras la liquidación, a los fines de utilidad social.

Por otra parte, en su Título VI (arts. 2511-2548), el Código Civil regula la sociedad cooperativa y la mutua de seguros. Este título fue totalmente reformado por el Decreto Legislativo nº 6 de 17 de enero de 2003 y define a *las cooperativas* como sociedades de capital variable con fin mutualista.

Tras la reforma de 2003 se ha creado la subespecie de “Cooperativa de mutualidad prevalente” para diferenciar aquel sector cooperativo que fomenta la Constitución italiana. Se identifican como cooperativas de mutualidad prevalente, aquellas sociedades cooperativas que: desarrollan su actividad principalmente a favor de sus socios consumidores o usuarios de bienes y servicios y las que en su actividad emplean principalmente el trabajo o los bienes y servicios de sus socios, que son las promocionadas por la Constitución italiana

La cooperativa de mutualidad prevalente debe cumplir además los siguientes requisitos:

- a) Prohibición de distribuir los beneficios en medida superior al interés máximo marcado en la ley, en relación con el capital efectivamente desembolsado;
- b) Prohibición de remunerar los instrumentos financieros ofrecidos en suscripción a los socios cooperadores, en medida superior a dos puntos respecto al límite máximo previsto para los dividendos;
- c) Prohibición de distribuir las reservas entre los socios cooperadores;
- d) Obligación de devolver, en caso de disolución de la sociedad, todo el patrimonio social, deducido solo el capital social y los dividendos devengados, a los fondos mutualistas para la promoción y el desarrollo de la cooperación.
- e)

La incorporación o derogación de las anteriores exigencias en los estatutos sociales requerirá el acuerdo de los socios por mayoría extraordinaria.

Entre las clases de cooperativas merecen destacarse las *cooperativas sociales*, reguladas por la Ley de 8 de noviembre de 1991 nº 381. Esta Ley define las cooperativas sociales como aquellas que tienen como fin de interés general la promoción humana y la integración social de los ciudadanos mediante la gestión de servicios socio-sanitarios y educativos, o el desarrollo de actividades dirigidas a la inserción laboral de personas desfavorecidas. En este segundo caso, las personas desfavorecidas deben ser socias de la cooperativa y



representar al menos el 30% de los trabajadores de la misma. Es decir, la ley contempla dos tipos de cooperativas sociales.

El primero se caracteriza por el tipo de servicio que presta, servicios socio-sanitarios y educativos, que pueden ser a favor de los propios socios, de terceros o de ambos colectivos. Por tanto, puede tratarse de cooperativas de trabajadores, de proveedores, de consumidores o de usuarios.

El segundo tipo de cooperativa social es claramente una cooperativa de trabajadores, en la que lo relevante es que al menos un tercio de estos son personas desfavorecidas, no importando por el contrario el tipo de actividad económica que desarrollen. La ley define en su art. 4 quienes son considerados a estos efectos personas desfavorecidas.

La Ley de cooperativas sociales define estos modelos de cooperativa y establece un mínimo y común régimen jurídico del que pueden destacarse las siguientes notas:

a) Deben cumplir los requisitos mutualistas. Por tanto, sus estatutos sociales deben prohibir la distribución de dividendos superiores al interés legal por el capital desembolsado; deben prohibir distribuir las reservas entre los socios y deben aplicar el patrimonio social, en caso de disolución, a fines de utilidad pública conforme al espíritu mutualista.

b) Se inscribirán en un registro regional en función de su sede social. Será la administración regional la encargada de dictar las normas de desarrollo y de promocionar estas cooperativas

c) Las cooperativas sociales pueden tener junto a los socios cooperadores, socios voluntarios, siempre que lo prevean los estatutos y desarrollen su actividad gratuitamente, aunque podrán reembolsarse los gastos que justifique; su número no puede superar la mitad del total de socios de la cooperativa; y no se les aplica la normativa laboral, a excepción de la relativa a previsión social.

d) También pueden incorporarse como socios, personas jurídicas públicas o privadas en cuyos estatutos se prevea la financiación y desarrollo de la actividad de tales cooperativas.

e) Entre las ventajas que se ofrecen a las cooperativas sociales en esta ley, pueden señalarse las siguientes: bonificación de las cuotas a la seguridad social por los socios trabajadores en proceso de inserción; condiciones favorables en la contratación pública, y determinados beneficios tributarios en el impuesto de sucesiones y donaciones, y en los impuestos catastral e hipotecario.

La mutua de seguros se define en el Código civil como sociedad que asegura sus obligaciones con su patrimonio social, cuyos socios están obligados al pago de contribuciones fijas o variables, dentro del límite máximo determinado en el acto constitutivo, y en la que se adquiere la condición de socio por asegurarse en la sociedad, y se pierde tal cualidad de socio al extinguirse el seguro.



Para concluir, debe hacerse referencia a dos tipos de organización de la Economía Social que han conocido un importante desarrollo en Italia en los últimos años: las organizaciones no lucrativas de utilidad social y las empresas sociales.

### **II.6.2. Otras categorías que integran la Economía Social: las organizaciones no lucrativas de utilidad social (ONLUS) y las empresas sociales**

*Las organizaciones no lucrativas de utilidad social (ONLUS) se regulan por el Decreto Legislativo nº 460 de 4 de diciembre de 1997, y se definen como asociaciones, comunidades, fundaciones, sociedades cooperativas y otros entes privados, con o sin personalidad jurídica, cuyas normas estatutarias prevean:*

- a) El desarrollo de actividad en uno o más de los siguientes sectores: asistencia social y socio-sanitaria; asistencia sanitaria; beneficencia; instrucción; formación; deporte diletante (no profesional); tutela, promoción y reconocimiento de bienes de interés artístico e histórico, tutela y reconocimiento de la naturaleza y del medio ambiente con exclusión de las actividades habituales de recogida y reciclaje de residuos urbanos, especiales o peligrosos; promoción de la cultura y del arte; tutela de los derechos civiles o investigación científica de particular interés social desarrollada directamente por fundaciones, universidades, centros de investigación, etc.
- b) Tener por único objeto la consecución de fines de solidaridad social.
- c) La prohibición de desarrollar actividades diversas a las señaladas en el apartado a) a excepción de las que estén directamente relacionadas con ellas.
- d) La prohibición de distribuir, incluso indirectamente, beneficios y anticipos de gestión, ni siquiera fondos, reservas o capital durante la vida de la organización; a menos que el destino o la distribución sea impuesta por la ley o se haga en beneficio de otra ONLUS que por ley, estatuto o reglamento, forme parte de la misma y unitaria estructura.
- e) La obligación de emplear los beneficios y anticipos de gestión para la realización de la actividad institucional o de aquellas que estén directamente relacionadas.
- f) La obligación de devolver el patrimonio de las organizaciones, en caso de disolución, por cualquier causa, a otros organismos no lucrativos de utilidad social o a fines de utilidad pública.
- g) La obligación de llevar el balance o cuentas anuales.
- h) Disciplina uniforme de la relación asociativa de las modalidades de asociación, con el fin de garantizar la efectividad de la relación, excluyendo expresamente la temporalidad de la participación en la vida asociativa y prever para los asociados o participantes de mayor edad, el derecho de voto para la aprobación y las modificaciones del estatuto y de los reglamentos y para la designación de los órganos directivos de la asociación.



i) El uso de la denominación y de la expresión “organización no lucrativa de utilidad social” o del acrónimo: ONLUS, en cualquier signo distintivo o comunicación dirigida al público.

Las ONLUS están sometidas a un órgano de control denominado *Agencia para las organizaciones no lucrativas de utilidad social*, creado por sendos Decretos de Presidencia del Gobierno de 2000 y 2001 y cuyos miembros son propuestos por los Ministerios de Finanzas, Trabajo y Previsión Social y Solidaridad Social.

La disciplina de las *empresas sociales* fue delegada por el Parlamento en el Gobierno mediante la Ley nº 118 de 13 de junio de 2005.

El Gobierno llevó a cabo el mandato del Parlamento, con la aprobación del Decreto Legislativo 24 de marzo de 2006 nº 155 de Disciplina de la empresa social.

Según esta norma, pueden adquirir la calificación de empresas sociales todas las organizaciones privadas, incluidos los entes del libro V del código civil (sociedades mercantiles, sociedades cooperativas y mutuas de seguros, y asociaciones en participación) que realizan de forma estable y principal<sup>9</sup> una actividad económica organizada con fines de producción o mediación, de bienes o servicios de utilidad social dirigida a realizar fines de interés general y que cumplan los requisitos siguientes:

1º Los bienes o servicios que produzcan o medien deben pertenecer a los siguientes sectores: asistencia social, sanitaria, socio-sanitaria; educación, instrucción e formación; tutela del medio ambiente y del ecosistema; valorización del patrimonio cultural; turismo social; formación universitaria y post-universitaria; investigación y difusión de servicios culturales; formación extraescolar; y servicios instrumentales a las empresas sociales (art. 2.1º).

2º Cualquiera que sea la actividad desarrollada, desarrollen una actividad empresarial con el fin de insertar laboralmente a personas discapacitadas, siempre que estos trabajadores representen al menos el 30% del conjunto (art. 2.2º).

3º La organización que ejerce una empresa social debe carecer de fin lucrativo, esto se interpreta como que debe destinar los beneficios y anticipos de gestión al desarrollo de la actividad estatutaria o al incremento del patrimonio (art. 3).

Las organizaciones que ejerciten una empresa social deben constituirse conforme a las normas previstas en razón de su forma jurídica, pero deberán explicitar en el acto constitutivo el carácter social de su empresa y en particular, su objeto social y su ausencia de lucro, conforme a los arts. 2 y 3. El acuerdo de constitución debe depositarse en el Registro de empresa. En la denominación es

---

<sup>9</sup> Se entiende por actividad principal aquella que genera al menos el 70% de los beneficios de la empresa (art. 2.3º).



obligatorio el uso de la expresión “empresa sociale”. Finalmente, el Decreto Legislativo regula ciertas normas de coordinación para aquellos casos en que se califiquen como empresas sociales, las organizaciones no lucrativas de utilidad social y las cooperativas sociales.

## **II.7. El marco legal de la Economía Social y de los agentes que la integran en España.**

### **II.7.1.- La Economía Social en la legislación española**

En España, la Economía Social comienza a tener un reconocimiento expreso por parte de las Instituciones Públicas en 1990 con la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES) por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre. Dicho Instituto venía a sustituir a la antigua Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo y tenía entre sus objetivos –como su nombre indicaba- el fomento de las entidades de Economía Social, que definía en el RD. 1836/1991 como *“aquellas que tengan por objeto la prestación de bienes y servicios a sus asociados, participando éstos directa y democráticamente en la toma de decisiones, y aquéllas en las que los trabajadores ostenten la mayoría del capital social. Asimismo se considerarán incluidas las personas físicas o jurídicas que realicen una actividad socio-económica mediante cualquier fórmula de autoempleo”*. *“En concreto, componen el concepto de Economía Social las Cooperativas de cualquier tipo, las Sociedades Anónimas Laborales y cualesquiera otras entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente”*.

La norma limitaba el concepto de Economía Social a las cooperativas y sociedades laborales principalmente.

Dicho Instituto desapareció como organismo autónomo pero sus funciones fueron asumidas por la Dirección General de Economía Social, actual DG. de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas, del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El INFES impulsará la creación de dos instituciones de gran importancia para la Economía Social. En 1992 se crea la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) con el objetivo de aglutinar y vertebrar todas las organizaciones integrantes de la Economía Social, y en 1993, ECOS. Capital Riesgo, SA, sociedad integrada por varias entidades representativas de la Economía Social como HISPACOOOP, CCAE, COCETA, CONFESAL y CEPES, y que tendrá por objetivo favorecer la financiación de las entidades de Economía Social, mediante la aportación de fondos a su capital social.

Posteriormente, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, en su Disposición Adicional Segunda creó el Consejo para el Fomento de la Economía Social, como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la Economía Social. Este Consejo actúa como órgano de colaboración y coordinación del movimiento asociativo y la Administración General del Estado.



Su organización y financiación se regula en el Decreto 219/2001, de 2 de marzo, modificado por RD. 177/2005, de 18 de febrero y RD.1506/2008, de 12 de septiembre.

El Consejo para el Fomento de la Economía Social está compuesto por representantes de las Administraciones Públicas, por representantes el movimiento asociativo de la Economía Social y por personas de reconocido prestigio en el ámbito de la Economía Social. Representan al movimiento asociativo de la Economía Social: quince vocales a propuesta de las confederaciones intersectoriales más representativas que agrupen conjuntamente asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social; y cuatro vocales a propuesta de asociaciones sectoriales de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social<sup>10</sup>

Instituciones similares a ésta podemos encontrar en el seno de las Comunidades Autónomas<sup>11</sup>; así como, normas de fomento de la Economía Social, tanto estatales como autonómicas<sup>12</sup> En este sentido, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo destaca que uno de los objetivos de las políticas activas de empleo debe ser fomentar la Economía Social (art. 23. 1).

A pesar de esta importante presencia institucional, la Economía Social como concepto identificador de un sector de la realidad empresarial apenas ha tenido reflejo en la legislación española.

Cuestión distinta es hablar del régimen jurídico de las entidades que conforman la Economía Social en nuestro Estado. Al respecto, la doctrina señala fundamentalmente: las cooperativas, mutuas de seguros, mutualidades de

---

<sup>10</sup> La Orden TIN/49/2009, de 20 de enero, por la que se nombran los vocales del Consejo para el Fomento de la Economía Social (BOE 22 de 26.1.09) toma en consideración como organizaciones representativas de la Economía Social la Unión de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España, la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito y la Confederación Empresarial Española de la Economía Social.

<sup>11</sup> Como el Consejo Regional de Economía Social de Castilla- La Mancha, o el Consejo de Promoción de la Economía Social de la Comunidad de Madrid.

<sup>12</sup> Es frecuente encontrar en los Diarios Oficiales y en el B.O.E, normas de fomento de la Economía Social, que subvencionan actividades de promoción de la misma, o ayudan directamente a las empresas de este sector. Entre las líneas de fomento a la Economía Social que podemos encontrar merecen citarse Ayudas a la promoción de la Economía Social (ANDALUCÍA, ASTURIAS, LA RIOJA, MURCIA). Ayudas de apoyo a empresas de Economía Social (BALEARES). Ayudas a la creación de empresas de Economía Social (CANARIAS). Ayudas a la financiación de gastos de organización interna y funcionamiento de entes representativos de la Economía Social (CANTABRIA). Subvención de programas de formación a trabajadores ocupados en empresas de Economía Social (CATALUÑA). Subvención de actividades de promoción, difusión y fomento de la Economía Social vinculadas al fomento del empleo (EXTREMADURA). Ayudas a la financiación de empresas de Economía Social (EXTREMADURA). Fomento del empleo en el ámbito de la Economía Social (EXTREMADURA, GALICIA). Ayudas a la incorporación de personas socias a empresas de Economía Social; ayudas a la intercooperación empresarial en la Economía Social; al fomento de la promoción territorial planificada de empresas de Economía Social; a la formación en la Economía Social; para emprender en Economía Social; asistencia técnica a las empresas de Economía Social; ayudas a la consolidación de estructuras asociativas de las empresas de Economía Social o a la ampliación de estudios en materia de Economía Social (PAÍS VASCO). En la Comunidad Valenciana merecen destacarse las ayudas destinadas a la promoción, fomento y difusión de la Economía Social, a través de actividades llevadas a cabo por las entidades asociativas o representativas de las cooperativas, sociedades laborales y mutualidades de previsión social.



previsión social, asociaciones, fundaciones, sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación, y más recientemente bajo el concepto de Nueva Economía Social, se incluyen también las llamadas empresas de inserción socio-laboral.

### **II.7.2.- Las Entidades Sin Fines Lucrativos y el Tercer Sector.**

Una mención especial debe hacerse a otros conceptos cercanos al de Economía Social y que sí han tenido reconocimiento legal, como es el caso de Entidades sin fines lucrativos y del Tercer sector.

El término de entidad sin ánimo de lucro ha estado presente en la legislación española desde antiguo, estrechamente ligada a las entidades mutualistas, a las asociaciones y a las fundaciones, aunque con sentidos diversos. La legislación vigente mantiene esa calificación a favor de las entidades mutualistas: mutuas de seguros, las mutualidades de previsión social, las agrupaciones de interés económico, y en algunas legislaciones, todavía las cooperativas. Estas entidades desarrollan su actividad económica con sus socios y lo hacen sin ánimo de lucro (art. 9 y 64.3 a Texto refundido ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, o art. 2 Ley 12/1991 de Agrupaciones de interés económico), por ello cuando obtienen “excedentes” al finalizar el ejercicio, se “retornan a los socios”. La doctrina ha calificado en ocasiones este lucro, como “objetivo”, resultante de la actividad realizada, para diferenciarlo del “lucro subjetivo”, que sería el buscado por los socios al realizar dichas actividades (mejor remuneración por su prestación, o mayor ahorro).

Este apartado se va a referir a otro tipo de entidades no lucrativas, en particular aquellas que vinieron definidas como tales por la Ley 30/1994 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General. Dicha Ley en su título II regula el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, en consideración a su función social, actividades y características (art. 40); y define las entidades sin fines lucrativos a los efectos de esta Ley como: las fundaciones inscritas en el Registro correspondiente y las asociaciones declaradas de utilidad pública que cumplan los requisitos establecidos en dicho título.

Este título fue derogado cuando se aprobó la vigente Ley 49/2002 de 23 de diciembre de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo<sup>13</sup>.

Esta ley parte reconociendo en su exposición de motivos la importancia alcanzada “por el denominado <tercer sector>”, y en su art. 2 amplía el tipo de entidades que pueden ser calificadas como entidades sin fines de lucro, incluyendo además, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo con forma de asociación o fundación; las delegaciones de fundaciones extranjeras inscritas en el Registro de Fundaciones; las federaciones deportivas españolas,

---

<sup>13</sup> Ley que ha sido desarrollada por un Reglamento aprobado por Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, recientemente modificado por RD 1804/2008, de 3 de noviembre.



el Comité Olímpico Español y el Comité Paralímpico Español; y las federaciones y asociaciones de las entidades sin fines lucrativos.

Los requisitos que se exigen a estas entidades para ser calificadas como entidades sin fines lucrativos son:

1º Que persigan fines de interés general, como pueden ser, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, los de asistencia social e inclusión social, cívicos educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, económicas o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de fomento de la Economía Social, de desarrollo de la sociedad de la información o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

2º Que destinen a la realización de dichos fines al menos el 70 por 100 de las siguientes rentas e ingresos: las de las explotaciones económicas que desarrollen; las derivadas de la transmisión de bienes o derechos de su titularidad; los ingresos que se obtengan por cualquier otro concepto, deducidos los gastos que le sean imputables. El resto de las rentas e ingresos deben destinarlos a incrementar la dotación patrimonial o las reservas.

3º Que la actividad realizada no consista en el desarrollo de explotaciones económicas ajenas a su objeto o finalidad estatutaria (el conjunto de estas actividades no puede exceder el 40% de los ingresos totales de la entidad).

4º Que los fundadores, asociados, patronos, representantes estatutarios, miembros de los órganos de gobierno y los cónyuges o parientes hasta el cuarto grado inclusive de cualquiera de ellos, no sean los destinatarios principales de las actividades que se realicen por las entidades, ni se beneficien de condiciones especiales para utilizar sus servicios.

5º Que los cargos de patrono, representantes estatutario y miembro del órgano de gobierno sean gratuitos, sin perjuicio del derecho a ser reembolsados de los gastos debidamente justificados que el desempeño de la función le ocasione.

6º Que en caso de disolución, su patrimonio se destine en su totalidad a alguna de las entidades consideradas como entidades beneficiarias del mecenazgo, o a entidades públicas de naturaleza no fundacional que persigan fines de interés general.

7º Que estén inscritas en el registro correspondiente.

8º Que cumplan sus obligaciones contables, rindan cuentas y elaboren una memoria económica en la que especifiquen los ingresos y gastos del ejercicio.



El concepto de *Tercer Sector*, también ha tenido un reconocimiento expreso en la legislación, en particular, en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Esta Ley comienza reconociendo la participación de las entidades del tercer sector de acción social en la atención a las personas en situación de dependencia y al apoyo que dan a las familiar y corporaciones locales en este ámbito; por lo que constituyen una importante malla social que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas.

La Ley define en su art. 2.8º el Tercer Sector como “organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales”

### **II.7.3.- Características de la legislación que regula los agentes de la Economía Social**

Antes de comentar las normas que regulan los agentes de la Economía Social en España, parece conveniente hacer alusión a algunas características comunes a dichas normas, como es el caso del reconocimiento constitucional y estatutario de estos agentes, e incluso recientemente también, al reconocimiento expreso en este ámbito de la Economía Social; al complejo marco normativo que les caracteriza, como consecuencia de las competencias legislativas asumidas en la materia por las Comunidades autónomas, y a regímenes especiales que les son de aplicación, en materias como el Derecho tributario o el Derecho contable.

#### **II.7.3.1.- Reconocimiento en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.**

La Constitución Española de 1978 en sus artículos 22 y 34 respectivamente, reconocen el derecho de asociación y de fundación; y el art. 129. 2 exige que los poderes públicos promuevan eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomenten mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas, lo que implica prestar una especial atención a las sociedades laborales y a las cooperativas, con el fin de fomentar su constitución y favorecer su desarrollo.

La LO 1/2006 de 10 de abril por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana añade un art. 80 en el que se establece en su apartado 4º que “La Generalitat promoverá formas de participación de los trabajadores en la propiedad de los medios de producción y fomentará la participación en las empresas y la creación de sociedades cooperativas y otras figuras jurídicas de Economía Social”.



La LO 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, también contempla un artículo, 124 titulado “Cooperativas y Economía Social”. Respecto de esta última, se limita a señalar que “Corresponde a la Generalitat, la competencia exclusiva sobre el fomento y la ordenación del sector de la Economía Social”.

La LO 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su art. 172.2 establece: “Serán objeto de atención preferente en las políticas públicas, las cooperativas y demás entidades de Economía Social”.

La LO 5/2007, de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su art. 71.31º reconoce competencia exclusiva en materia de: “Cooperativas y entidades asimilables, con domicilio en Aragón, que incluye la regulación de su organización, funcionamiento y régimen económico, así como el fomento del movimiento cooperativo y de otras modalidades de Economía Social”

Por último, la LO 14/2007 de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art. 70.1.28º incorpora como competencia de la Comunidad Autónoma, el fomento del sector de la Economía Social.

Merece destacarse de estas reformas la competencia asumida por todas las Comunidades Autónomas en materia de fomento de la Economía Social, y en particular la competencia que se reserva la Generalitat Catalana en materia de “ordenación de la Economía Social”.

### **II.7.3.2.- Competencia legislativa del Estado y de las Comunidades Autónomas.**

La regulación de las entidades que conforman la Economía Social es en unos casos competencia estatal y en otros, competencia de las Comunidades Autónomas. Sobre la base del art. 149. 3 CE algunas Comunidades Autónomas asumieron en sus Estatutos de Autonomía competencias exclusivas y por tanto, legislativas, en la regulación de muchas de estas entidades. Otras Comunidades las asumieron más tarde, mediante Ley orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales, sobre la base del art. 150. 2 CE y mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía, conforme prevé el art. 148. 2 CE.

Entre las materias cuya regulación ha sido asumida de forma exclusiva por las Comunidades Autónomas podemos señalar: las cooperativas y mutualidades no integradas en el sistema de la seguridad social; las fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en la respectiva Comunidad; y las instituciones de crédito cooperativo y cajas de ahorros, respetando las bases de ordenación de la actividad económica y de la política monetaria del Estado.

Como consecuencia de esta distribución competencial, estas entidades se rigen por la legislación autonómica y en su defecto por la legislación estatal, que es supletoria conforme prevé el art. 149. 3 CE.



### **II.7.3.3.- Normativa fiscal específica**

La mayor parte de las entidades que integran la Economía Social han sido tradicionalmente objeto de un tratamiento fiscal específico, por su naturaleza mutualista o por su carácter no lucrativo. Hoy en día merece destacarse, por un lado, la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Cooperativas, y el Real Decreto 1345/1992, de 6 de noviembre, sobre adaptación de las disposiciones que regulan la tributación sobre el beneficio consolidado a los grupos de sociedades cooperativas. Y por otro, la Ley 49/2002 de 23 de diciembre sobre Régimen Fiscal de las Entidades Sin Fines Lucrativos, y su Reglamento, aprobado por RD. 1270/2003, de 10 de octubre.

### **II.7.4.- Los agentes que integran la Economía Social en España y su marco jurídico**

#### **II.7.4.1.- Cooperativas**

La cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática (Declaración sobre la Identidad Cooperativa. ACI. Manchester, 1995).

Las cooperativas se caracterizan por unos rasgos, denominados principios cooperativos, como son: el principio de adhesión voluntaria y abierta; la gestión democrática, participación económica de los socios en la actividad cooperativa y destino de los beneficios al desarrollo de la cooperativa, a sus socios en proporción a su participación en esa actividad y en apoyo de otras actividades; autonomía e independencia de los poderes públicos y del capital; proporcionar educación y formación a socios, representantes, directivos y empleados, e informar al público de los beneficios de la cooperación; cooperar entre cooperativas y trabajar en interés por la comunidad, para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades.

Según el art. 129 de la Constitución, los poderes públicos fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas.

En la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, todas éstas se han reservado competencia exclusiva en materia de cooperativas, respetando la legislación mercantil, por lo que vamos a encontrar una pluralidad de leyes cooperativas.

La Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas se aplica a las cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal; y a las cooperativas que realicen principalmente su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla. También se aplicará a las



cooperativas de crédito que desarrollen su actividad cooperativizada más allá de la Comunidad Autónoma. Estas cooperativas se inscriben en el Registro de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, regulado por RD. 219/2001, de 2 de marzo.

Por razón de la materia, el Estado es también competente para regular las cooperativas de crédito y las cooperativas de seguros, las primeras se rigen por la Ley 13/1989 de 26 de mayo y su reglamento aprobado por RD. 84/1993, de 22 de enero. Las cooperativas de seguros, como las mutuas y mutualidades de previsión social, se rigen por la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado (RD. Legislativo 6/2004, de 29 de octubre) y su Reglamento (RD. 2486/1998, de 20 de noviembre). En relación con estas materias, algunas Comunidades Autónomas han dictado normas de desarrollo<sup>14</sup>.

También, en atención a la materia, el Estado ha dictado algunas normas aplicables a cooperativas, como la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (Ley 16/1987, de 30 de julio) que distingue y regula aspectos de las cooperativas de transporte y de transportistas; o el Decreto 3114/1968, de 12 de diciembre, que establece las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de vivienda (BOE 16 de enero de 1996).

Todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva en materia cooperativa y la mayoría de ellas han regulado esta forma jurídica<sup>15</sup>, a excepción de Asturias, Cantabria y Canarias, cuyas cooperativas se registrarán mientras tanto por la legislación estatal.

Entre las clases de cooperativas merecen destacarse cierta categoría que se caracteriza por atender fines de interés general. Al igual que en Italia se desarrollaron las cooperativas sociales (Ley nº 381/1991), en Portugal las cooperativas de solidaridad social (Decreto 7/1998) y en Francia las cooperativas de interés colectivo (Ley 17 julio 2001), en España, a partir de 1993 comienzan a regularse una serie de cooperativas que, con distintas denominaciones, se caracterizan por tener como fin último la promoción del bienestar social de la población en general y de determinados colectivos en particular, mediante la cobertura de sus necesidades básicas y su integración social.

---

<sup>14</sup> VALENCIA (Decreto 83/2005, de 22 de abril); EXTREMADURA (Ley 5/2001, de 10 de mayo, de Crédito Cooperativo); PAÍS VASCO (Decreto 239/1982, de 6 de diciembre, sobre régimen de dependencia de las cooperativas de crédito, modificado por Decreto 130/1983, de 4 de julio).

<sup>15</sup> ANDALUCIA (Ley 2/1999, de 31 de marzo, modificada por Ley 3/2002, de 16 de diciembre); ARAGÓN (Ley 9/1998, de 22 de diciembre); BALEARES (Ley 1/2003, de 20 de marzo, modificada por Ley 7/2005, de 21 de junio); CASTILLA-LA MANCHA (Ley 20/2002, de 14 de noviembre); CASTILLA Y LEÓN (Ley 4/2002, de 11 de abril); CATALUÑA (Ley 18/2002, de 5 de julio, modificada por Ley 31/2002, de 30 de diciembre; Ley 13/2003, de 13 de junio y Ley 7/2004, de 16 de julio); VALENCIA (Ley 8/2003, de 24 de marzo); EXTREMADURA (Ley 2/1989, de 26 de marzo y Ley 8/2006, de 23 de diciembre de Sociedades Cooperativas Especiales); GALICIA (Ley 5/1998, de 18 de diciembre); LA RIOJA (Ley 4/2001, de 19 de julio); MADRID (Ley 4/1999, de 30 de marzo); MURCIA (Ley 8/2006, de 16 de noviembre); NAVARRA (Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre); PAÍS VASCO (Ley 4/1993, de 24 de junio, y Ley 6/2008, de 25 de junio de Sociedad Cooperativa Pequeña).



Estas cooperativas pueden clasificarse en tres categorías: cooperativas de integración social, cooperativas de iniciativa social en sentido estricto y cooperativas de iniciativa social en sentido amplio.

*Las cooperativas de integración social*, pueden adoptar tanto la forma de cooperativa de consumo como la de trabajo asociado, y se caracterizan, por su fin y por la naturaleza de sus socios. Estos han de pertenecer a colectivos con dificultades de integración social (disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, menores y personas de la tercera edad con carencias familiares y económicas, y cualquier otro grupo o minoría étnica marginadas socialmente). La cooperativa se constituye para atender sus necesidades, proveyéndoles de los bienes y servicios que precisen, o, en su caso, para promover y comercializar la producción de éstos. La cooperativa de integración social está presente en diversas legislaciones cooperativas españolas, en ocasiones con esta denominación (País Vasco, Valencia, Galicia, Madrid, Andalucía, La Rioja o Castilla-La Mancha), en otras como Cooperativa de Bienestar Social (Navarra y Extremadura), Cooperativa de Servicios Sociales (Aragón) o Cooperativa de Inserción Social (Baleares)<sup>16</sup>.

Otra categoría serían *las cooperativas de iniciativa social en sentido estricto*. La expresión “cooperativa de iniciativa social” comienza a usarse en la Ley de Cooperativas de Aragón de 1998, y con ella se reconoce a un tipo de cooperativa de trabajo asociado que tiene como fin –como la propia ley reconoce- la promoción y el desarrollo de colectivos que, por sus peculiares características precisen de una especial atención en orden a conseguir su bienestar y su plena integración social y laboral, a través de la prestación de servicios y el desarrollo de actividades de carácter asistencial, educativo, de prevención, integración e inserción.

Este modelo cooperativo se va a caracterizar por ser una cooperativa de trabajo asociado entre cuyos socios es frecuente la presencia de trabajadores sociales, profesionales de la salud, de la enseñanza, etc.

Los servicios que son objeto de prestación por estas cooperativas están relacionados con la protección de la infancia y la juventud, la asistencia a la tercera edad; educación especial y asistencia a personas con minusvalías; asistencia a minorías étnicas, refugiados, asilados, personas con cargas familiares no compartidas, ex - reclusos, alcohólicos y toxicómanos; la reinserción social y prevención de la delincuencia; servicios dirigidos a los colectivos que sufran cualquier clase de marginación o exclusión social en orden a conseguir que superen dicha situación.

El modelo descrito se reconoce como cooperativa de iniciativa social en diversas legislaciones (Aragón, Madrid, La Rioja o Castilla - La Mancha), pero no

---

<sup>16</sup> Ley de Cooperativas de Extremadura de 1998 (art. 153), Ley gallega de cooperativas (art. 125; Ley aragonesa de 1998 (art. 83); Ley madrileña de 1999 (art. 121); Ley andaluza de 1999 (art. 129); Ley de la Rioja de 2001 (art. 129); Ley de Castilla – La mancha de 2002 (art. 126); Ley balear de 2003 (art. 139), Ley valenciana de 2003 (art. 98) y Ley navarra de 2006 (art. 77).



es el único empleado. En Galicia se conoce como cooperativa de servicios sociales y en Andalucía como cooperativa de interés social<sup>17</sup>.

Finalmente, también puede hablarse de *cooperativas de iniciativa social en sentido amplio*. Este último grupo de cooperativas también es conocido como cooperativas de iniciativa social pero se diferencia del anterior grupo porque no condiciona el tipo base a adoptar, que puede ser tanto una cooperativa de trabajo asociado como de otro tipo, y por su mayor ámbito objetivo.

Exponente de este modelo es la Ley estatal de cooperativas de 1999 que las define como “cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado” (art. 106).

El objeto social de estas cooperativas engloba el propio de los modelos de cooperativas vistos con anterioridad, pues puede tratarse de una cooperativa de trabajo o consumo formada por colectivos a integrar, o por una cooperativa de profesionales que prestan servicios asistenciales a la colectividad o promocionan la inserción laboral de colectivos desfavorecidos. Pero además, su objeto puede ir más allá, ya que permite incluir a toda cooperativa que tenga como fin satisfacer las necesidades sociales no atendidas por el mercado, finalidad que ofrece un enorme abanico de posibilidades.

Este concepto amplio de cooperativa de iniciativa social ha sido adoptado posteriormente por diversas legislaciones cooperativas en España, como el País Vasco, Castilla y León, Cataluña, Baleares, Murcia o Navarra<sup>18</sup>.

#### **II.7.4.2.- Mutuas de seguros y mutualidades de previsión social**

Las mutuas de seguros y las mutualidades de previsión social (MPS) se rigen por el RD Legislativo 6/2004, de 29 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (LOSSP) y por el RD. 2486/1998 de 20 de noviembre, que aprueba su Reglamento. Además, a las mutualidades se les aplica también el RD. 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de las MPS.

---

<sup>17</sup> Ley de Cooperativas de Galicia de 1998 (art. 126); Ley de Aragón de 1998 (art. 77); Ley de Madrid de 1999 (art. 107); Ley andaluza de 1999 (art. 128); Ley de La Rioja de 2001 (art. 112); Ley de Castilla- La Mancha de 2002 (art. 125) y Ley murciana de 2006 (art. 130- 131).

<sup>18</sup> Ley estatal de 1999 (art. 106), Decreto vasco 61/2000 que regula las cooperativas de iniciativa social (art. 1), Ley de Castilla y León de 2002 (art. 124), ley catalana de 2002 (art. 128), Ley balear de 2003 (art. 138), Ley murciana de 2006 (art. 130- 131) y Ley Navarra de 2006 (art. 78).



Muchas CCAA al aprobar sus Estatutos o posteriormente, fruto de transferencias, asumieron competencias exclusivas en materia de mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil. Como consecuencia, si bien la actividad mercantil aseguradora es competencia exclusiva del Estado y se desarrolla en la LOSSP y en la Ley del Contrato de Seguro de 1980, algunas Comunidades han dictado leyes reguladoras de las MPS<sup>19</sup>.

Las mutuas y mutualidades de previsión social, junto con las cooperativas y sociedades de seguros, son las únicas entidades en nuestro ordenamiento que pueden desarrollar la actividad aseguradora.

Las mutuas pueden ser a prima fija o a prima variable. Las primeras son entidades aseguradoras privadas, sin ánimo de lucro, que tienen por objeto la cobertura de sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante una prima pagadera al comienzo del periodo de riesgo. Las mutuas a prima variable son también entidades aseguradoras privadas, sin ánimo de lucro, fundadas sobre el principio de ayuda recíproca, que tienen por objeto la cobertura por cuenta común, a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante el cobro de derramas con posterioridad a los siniestros, siendo la responsabilidad de los mismos mancomunada, proporcional al importe de los respectivos capitales asegurados en la propia entidad y limitada a dicho importe.

Las MPS por su parte, son entidades que ejercen una actividad aseguradora de carácter voluntario, complementaria del sistema de previsión de la Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras.

Para poder desarrollar la actividad aseguradora, estas entidades, además de adoptar alguna de las formas jurídicas señaladas, deben tener esta actividad como objeto social exclusivo, constituir un fondo mutual y de garantía, sus administradores deben reunir ciertos requisitos de honorabilidad, cualificación o experiencia profesional. Si se cumplen todos los requisitos se podrá obtener la autorización para ejercer la actividad aseguradora, que concede el Ministerio de Economía y Hacienda.

Tanto mutuas como MPS se constituyen tras su inscripción en el Registro Mercantil (RM), momento en el que adquieren personalidad jurídica. No son sociedades mercantiles, pero se inscriben en este registro en atención a su actividad. Según el art. 16 del Código de comercio se inscribirán en el RM las sociedades mercantiles, pero también las entidades de crédito y de seguros. Por ello el Reglamento del RM (RD. 1784/1996) en su art. 81 establece la obligación de inscribirse en el mismo, además de las sociedades mercantiles, las

---

<sup>19</sup> CATALUÑA (Ley 10/2003, de 13 de junio, desarrollado por Decreto 279/2003, de 4 de noviembre); VALENCIA (Ley 7/2000, de 29 de mayo); MADRID (Ley 9/2000, de 30 de junio, modificada por Ley 18/2000, de 27 de diciembre); y PAÍS VASCO (Ley 25/1983, de 28 de octubre).



cooperativas de crédito, las mutuas, las cooperativas de seguro, las mutualidades de previsión social y las cajas de ahorro.

Además de su inscripción en el RM deberán inscribirse en el Registro de entidades aseguradoras de la Dirección General de los Seguros Privados.

Ambos tipos de entidades tienen características muy similares: carencia de ánimo de lucro, igualdad de derechos y deberes de los mutualistas, los resultados del ejercicio dan lugar a derramas o retornos, existe libre acceso y salida para los mutualistas, en caso de disolución el patrimonio es distribuible entre los socios presentes y los que lo fueron en los últimos cinco años, la gestión ha de ser democrática, la remuneración de los administradores por su gestión ha de ser limitada, así como la retribución por las aportaciones que hubieran hecho al fondo mutual. Las mutuas a prima variable y las MPS tienen más limitaciones en cuanto a su ámbito objetivo y territorial de actuación.

Las entidades aseguradoras se rigen por un Plan de Contabilidad adaptado a sus peculiaridades, aprobado por RD 2014/1997, de 26 de diciembre, que también recoge ciertas normas sobre la formulación de cuentas de sus grupos.

#### **II.7.4.3.- Sociedades agrarias de transformación y sociedades laborales**

*Las sociedades agrarias de transformación (SAT)* son sociedades civiles que tienen por finalidad la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, la promoción y desarrollo agrario y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad. Los socios tienen obligación de participar en la actividad económica de la sociedad, por ello solo pueden ser socios de estas sociedades las personas que ostenten la condición de titular de explotación agraria o trabajador agrícola, y las personas jurídicas que persigan fines agrarios.

Se rigen por el RD. 1776/1981, de 3 de agosto (modificado por la Ley 20/1990 de 19 de diciembre, de régimen fiscal de las cooperativas) y por la Orden de 14 de septiembre de 1982 que lo desarrolla en materia de registro administrativo y documentación social principalmente. Supletoriamente se le aplicarán las normas del Código civil (arts. 1665 a 1708).

Entre las principales características de esta figura puede señalarse que tiene personalidad jurídica, pero sus socios responden subsidiariamente e ilimitadamente de las deudas sociales, salvo que los estatutos limiten esa responsabilidad; se constituyen mediante escritura (pública o privada) y su inscripción se realiza en el registro administrativo que corresponda, del Ministerio de Agricultura o de la Consejería competente en la materia. El criterio de adscripción al registro administrativo viene determinado por la ubicación de las explotaciones agrarias de la agrupación.

El funcionamiento de estas sociedades tiende a ser democrático, cada socio tendrá un voto en los órganos sociales, salvo que los estatutos hayan



previsto que si el acuerdo a adoptar implica nuevas obligaciones económicas para los socios, el voto sea proporcional a la participación de cada uno en el capital. Esta participación también se limita, ya que ningún socio podrá aportar a capital más de la tercera parte del mismo, y si hubiere socios personas jurídicas, el conjunto de las aportaciones a capital de estas no podrá alcanzar en ningún caso el 50%.

El reparto de los beneficios se realizará por el contrario, en proporción al capital aportado por cada socio. Estas sociedades a pesar de ser sociedades civiles, sí están sujetas al Impuesto de Sociedades.

La constitución de la SAT por pequeños empresarios agrarios y la flexibilidad de su régimen jurídico ha facilitado la aproximación de este tipo de entidad a la cooperativa agraria, frente a la que se encuentra como alternativa en muchos casos a la hora de constituir una empresa comunitaria agraria por un grupo de agricultores o ganaderos. En muchas ocasiones pueden encontrarse en la SAT rasgos característicos de las EES (interés de los socios, gestión democrática, autonomía de gestión, etc.) pero en otros casos no, todo dependerá del régimen jurídico que haya conformado en sus estatutos sociales.

*La sociedad laboral* se regula por la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales y el RD 2114/1998, de 2 de octubre, que regula el Registro Administrativo de Sociedades Laborales.

Según la Ley 4/1997 son sociedades laborales, las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada en las que la mayoría del capital social sea propiedad de trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido cuando concurren los requisitos establecidos en la Ley.

Las notas esenciales que describen el régimen jurídico de estas sociedades son: que la mayoría del capital sea propiedad del conjunto de los socios trabajadores que presten en ella servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido; fijación de un límite al conjunto de los trabajadores no socios contratados por tiempo indefinido; fijación del máximo de capital que puede poseer cada socio ; (tercera parte del capital social) existencia de dos tipos de acciones o participaciones según sus propietarios sean trabajadores o no; derecho de adquisición preferente en caso de transmisión de las acciones o participaciones de carácter laboral; y constitución de un fondo de reserva especial destinado a compensar pérdidas.

Las sociedades laborales son sociedades mercantiles, y por tanto su regulación es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de las competencias de calificación y registro asumidas por las Comunidades Autónomas. Supletoriamente a esta Ley se aplicarán las normas de la sociedad anónima (RD. Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre) o de la sociedad de responsabilidad limitada (Ley 2/1995, de 23 de marzo) respectivamente.

Las sociedades laborales en la medida en que hacen posible la participación de los trabajadores en la propiedad de los medios de producción,



son fomentadas como exige el art. 129.2 de la Constitución, mediante una serie de beneficios fiscales y de políticas públicas.

#### **II.7.4.4.- Fundaciones y Cajas de Ahorros.-**

La regulación de *las fundaciones* se contiene en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones, en el RD. 1337/2005, de 11 de noviembre que establece su Reglamento y en el RD. 1611/2007, de 7 de diciembre, que contiene el Reglamento del Registro de Fundaciones.

Pero esta es una materia sobre la que algunas CCAA han asumido competencias exclusivas cuando desarrollen sus funciones principalmente en su territorio. Por tanto, también hay que tener en cuenta las leyes sobre fundaciones dictadas por estas Comunidades<sup>20</sup>

El art. 2 de la Ley 50/2002 dice que son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general, como los enumerados en el art. 3.

La fundación tiene personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura de constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones. Sus órganos corporativos son el Patronato, órgano colegiado de administración, que ejerce facultades de dirección, gestión y representación; y el Protectorado, que velará por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones. La ley concreta cuales son las funciones de este órgano (art. 35).

La fundación, para el cumplimiento de sus fines puede desarrollar actividades económicas, y por ello está sometida a un régimen de contabilidad y de cuentas anuales similar al de las sociedades mercantiles, y a un deber de auditar sus cuentas, a partir de cierto volumen. El deber de contabilidad de las fundaciones se regula por el RD. 776/1998, sobre Normas de Adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines de lucro y las normas de información presupuestaria de las mismas. Los ingresos obtenidos se destinarán en un 70% al menos a sus fines fundacionales.

En caso de disolución, el haber líquido se destinará a las fundaciones y entidades no lucrativas que persigan fines de interés general, atendiendo a la voluntad del fundador.

---

<sup>20</sup> ANDALUCÍA (Ley 10/2005, de 31 de mayo); CANARIAS (Ley 2/1998, de 6 de abril); CASTILLA Y LEÓN (Ley 13/2002, de 15 de julio, modificada por Ley 12/2003, de 3 de octubre); CATALUÑA (Ley 5/2001, de 2 de mayo), COMUNIDAD VALENCIANA (Ley 8/1998, de 9 de diciembre, modificada por Ley 9/2008, de 3 de julio); GALICIA (Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de fundaciones de interés gallego); LA RIOJA (Ley 1/2007, de 12 de febrero); MADRID (Ley 1/1998, de 2 de marzo); NAVARRA (Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario y de las fundaciones y de las actividades de patrocinio); y PAÍS VASCO (Ley 12/1994, de 17 de junio; Decreto 100/2007, de 19 de junio que aprueba el Reglamento del Protectorado de Fundaciones y Decreto 101/2007, de 19 de junio, que aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones).



La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, sobre régimen fiscal de las entidades sin fines de lucro y de los incentivos fiscales al mecenazgo, regula el fomento fiscal de las fundaciones que cumplan determinados requisitos enumerados en su art. 3. Esta ley ha sido desarrollada por el RD. 1270/2003, de 10 de octubre que aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal a las entidades sin fines lucrativos.

*La caja de ahorros* es una entidad de crédito de naturaleza fundacional y carácter social que, sin ánimo de lucro, orienta su actividad a la consecución de intereses generales.

La regulación de las cajas de ahorro es materia asumida como exclusiva por algunas Comunidades Autónomas, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.

Ante la nueva organización territorial y competencial, el Estado se vio en la necesidad de establecer un marco básico para la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de las cajas de ahorro que pueda ser desarrollado por las Comunidades Autónomas. Con este fin se dictó la Ley 31/1985 de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro. La citada ley se propone democratizar los órganos de gobiernos de las cajas, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz, que debe cumplirse con criterios estrictamente profesionales y sentar las bases del régimen de disciplina, inspección y control de estas entidades.

La competencia asumida por las CCAA se ha traducido en la aprobación de numerosas leyes reguladoras de las cajas de ahorro<sup>21</sup>.

**II.7. 4. 5.- Empresas de inserción.** Estas empresas que adoptan distinta denominación según la legislación que las regula<sup>22</sup> y que surgen a mediados de los 70 en Francia, son reguladas por el legislador estatal en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre y con anterioridad por diversas Comunidades Autónomas<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> ANDALUCÍA (Ley 15/1999, de 16 de diciembre); ASTURIAS (Ley 2/2000, de 23 de junio modificada por Ley 16/2002 de 30 de diciembre y Ley 1/2005, de 9 de mayo); ARAGÓN (Ley 1/1991, de 4 de enero, modificada por Ley 4/2000, de 28 de noviembre); CANARIAS (Ley 13/1990, de 26 de julio, modificada por Ley 1/1995, de 30 de enero); CANTABRIA (Ley 4/2002 de 24 de julio, modificada por Ley 4/2004, de 2 de noviembre); CASTILLA-LA MANCHA (Ley 4/1997, de 10 de julio, modificada por Ley 13/2003, de 11 de diciembre); CASTILLA Y LEÓN (Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio. Texto Refundido de la Ley, modificado por Ley 5/2007, de 28 de marzo); CATALUÑA (Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de marzo. Texto Refundido de la ley); VALENCIA (Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio. Texto Refundido de la Ley); GALICIA (Ley 4/1996, de 31 de mayo, modificada por Ley 1/2004, de 21 de abril); LA RIOJA (Ley 6/2004, de 18 de octubre); MADRID (Ley 4/2003, de 11 de marzo); MURCIA (Ley 3/1998, de 1 de julio, modificada por Ley 5/2003, de 10 de abril, y 1/2004, de 24 de mayo).

<sup>22</sup> En la mayoría de los casos se les conoce como “empresas de inserción” o “empresas de inserción sociolaboral”, pero también se las denomina “centros de inserción sociolaboral” (Navarra), o “iniciativa empresarial de inserción” (Baleares).

<sup>23</sup> Esta labor legislativa se ha concretado en las siguientes disposiciones: ANDALUCIA (Decreto 85//2003, de 1 de abril (BOJA 79, de 28 de abril); ARAGON (Decreto 33/2002, de 5 de febrero; derogado por Decreto 37/2006, de 7 de febrero. Regulación de Empresas de Inserción y Programa ARINSER (BOA 20 de 15 de febrero) y Orden 16 febrero 2004 Convoca ayudas del Programa ARINSER.(BOA 28 de 5.3.2004);



Esta ley se inscribe dentro de la competencia exclusiva que atribuye al Estado la Constitución en materia de legislación laboral y sin perjuicio de las competencias de las CCAA en materia de asistencia social.

Define las empresas de inserción (EI) como sociedad mercantil o cooperativa, debidamente calificada, que realiza cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, teniendo como fin social la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

La calificación de una empresa como EI es competencia de la Comunidad Autónoma donde se encuentre su centro de trabajo, pero la Ley establece unos requisitos mínimos que deben cumplir:

- a) Estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras: 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, y participen al menos, en un 51% de su capital, si se trata de sociedades mercantiles. En el caso de cooperativas y sociedades laborales, dicha participación será la máxima permitida en las legislaciones respectivas a los socios colaboradores o asociados.
- b) Encontrarse inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de EI de la CA.
- c) Mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción, cualquiera que sea la modalidad de contratación, de al menos el 30% durante los tres primeros años de actividad y de al menos el 50% del total de la plantilla

---

BALEARES (Decreto 60/2003, de 13 de junio. Regulación de la calificación de las iniciativas empresariales de inserción y creación del Registro. (BOIB 88 de 24/6); CANARIAS (Decreto 32/2003 de 10 de marzo. Regula la inserción sociolaboral en Empresas de Inserción de personas en situación de exclusión social o riesgo de padecerla. BOC 57 de 24 de marzo); CASTILLA LA MANCHA (Ley 5/1995, de 23 de marzo (DOCLM 19 de 21.4) y Orden 19 diciembre 1996. Inserción laboral. Empresas Inserción. Acuerdo Regional por el empleo en Castilla-La Mancha 2004/2007); CASTILLA Y LEÓN (Decreto 34/2007, de 12 de abril. Regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral y crea su registro administrativo BOCyL 75 de 18.4.2007); CATALUÑA (Ley 27/2002, de 20 de diciembre. Regulación de las empresas de inserción. (DOGC 3793 de 3. 1. 03) modificada por Ley 7/2004, de 16 de julio, de medidas fiscales y administrativas (DOGC 4179); GALICIA (Ley 9/1991, de 2 de octubre, modificada por Ley 1/1999, de 5 de febrero y 16/2004, de 29 de diciembre; y Decreto 156/2007, de 19 de julio DOG 153, de 8.8.2007). LA RIOJA (Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral. (BOLR 40 de 3.4). MADRID (Decreto 32/2003, de 13 de marzo. Regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de las personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen las medidas de fomento. (BOCM 70 de 24. 3) y Ley 11/2003, de 27 de marzo. Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid); MURCIA (Orden de 20 de junio de 2007, aprueban las bases reguladoras de los programas de subvenciones para el fomento de las empresas de inserción BORM 149 de 30.6.07); NAVARRA (Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinadas a personas en situación de exclusión social. (BON 71, de 7. 6) y Orden Foral de 27 julio de 1999, por la que se regula el procedimiento de concesión de las ayudas previstas en Decreto 130/1999; PAIS VASCO (Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las Empresas de Inserción. BOPV 24, de 2. 2. 2001) y VALENCIA (Decreto 110/1985, de 22. 7. DOGV 281, de 26 de 8; Orden de 29 diciembre de 1995 de talleres de inserción sociolaboral, y Ley 1/2007, de 5 de febrero que regula las empresas de inserción para fomentar la inclusión social, DOGV 5447 de 9.2.07).



a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos.

d) No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social.

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

f) Presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio.

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

#### **II.7.4.6.- Centros Especiales de Empleo**

Los centros especiales de empleo son empresas integradas en el mercado que tienen como objetivo la creación de empleo remunerado para personas con discapacidad, y la prestación a estas de aquellos servicios de ajuste personal y social que en cada caso se requiera, con el fin de facilitar su integración laboral en el mercado de trabajo ordinario.

Para obtener la calificación como centro especial de empleo, la empresa debe tener una plantilla integrada el menos en un 70% por trabajadores minusválidos, además debe tener en plantilla el necesario personal técnico y de apoyo que se requiera, y debe probar su viabilidad empresarial mediante el correspondiente estudio económico.

Su marco normativo viene configurado por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, la Orden Ministerial de 16 de octubre de 1998 y la Ley 43/ 2006, de 29 de diciembre.

Los centros especiales de empleo se diferencian de los centros ocupacionales porque estos últimos no constituyen una empresa ni una figura laboral sino un servicio social que tiene como finalidad asegurar una terapia ocupacional y de ajuste personal y social de aquellas personas cuya mayor minusvalía les impide su integración en una empresa o en un centro especial de empleo.

Los centros especiales de empleo, pueden tener carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro. Su constitución puede ser promovida por las administraciones públicas directamente o en colaboración con otros organismos, o bien por cualquier persona física o jurídica con capacidad para ser empresario. A consecuencia de esta variedad de fines e intereses, no todos los centros especiales de empleo se integran en la Economía Social, pero en cualquier caso son realidades muy cercanas.



**II.7.4.7.- Cofradías de Pescadores.** Las cofradías de pescadores son entidades con personalidad jurídica, que se constituyen como corporaciones de derecho público sin ánimo de lucro. Tienen funciones de representación del sector pesquero y actúan en sus respectivos ámbitos territoriales, como órganos de consulta y colaboración con las administraciones públicas, con el objetivo de promover e impulsar los intereses pesqueros. También desarrollan actividades económicas, construyendo y manteniendo infraestructuras de apoyo al sector pesquero (fábricas de hielo, lonjas, aprovisionamiento de combustible, etc).

Las cofradías de pescadores aplican el principio democrático, sin interferencia de las Administraciones Públicas e integran a armadores y trabajadores.

Su régimen jurídico se contiene en el Real Decreto 670/1978 de 11 de marzo, sobre Cofradías de pescadores y en la Orden de 31 de agosto de 1978 y en la Ley 3/2001, de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado. Ante el silencio constitucional, diversas Comunidades Autónomas han asumido competencia exclusiva sobre la materia (Cataluña, Galicia, Andalucía, Baleares o Canarias).

#### **II.7.4.8.- Asociaciones.-**

La asociación es la entidad resultante del ejercicio del derecho constitucional de asociación, protegido por el art. 22 Constitución Española. Tanto el derecho como la entidad se regulan en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, desarrollada por el RD. 1497/2003, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.

Algunas CCAA al aprobar sus Estatutos de autonomía, asumieron competencia exclusiva para regular las asociaciones que desarrollen sus funciones principalmente en su comunidad<sup>24</sup>

Las asociaciones son personas jurídicas constituidas por el acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular. La LO 1/2002 regula las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no están sometidas a un régimen asociativo específico (partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, comunidades religiosas, federaciones deportivas, asociaciones de consumidores, etc.).

El acuerdo de constitución de la asociación se formalizará mediante acta fundacional, en documento público o privado. Con el otorgamiento del acta

---

<sup>24</sup> ANDALUCÍA (Ley 4/2006, de 23 de junio); CATALUÑA (Ley 7/1997, de 18 de junio y Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña); VALENCIA (Ley 14/2008, de 18 de noviembre); PAÍS VASCO (Ley 7/2007, de 22 de junio).



adquiere personalidad jurídica, su inscripción en el Registro tiene efectos meramente publicitarios frente a terceros.

La asociación se organiza corporativamente en una asamblea general de funcionamiento democrático y un órgano de representación con competencias delimitadas (arts. 11 y 12). Los socios tienen entre otros derechos, el derecho a separarse de la asociación voluntariamente (arts. 21 a 23).

Las asociaciones deben realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus fines. Los beneficios que obtengan derivados del ejercicio de actividades económicas, deben destinarse exclusivamente al cumplimiento de sus fines, sin que puedan repartirse entre los asociados. De igual forma, en caso de disolución de la asociación, el patrimonio deberá destinarse a los fines de interés general previstos en los estatutos (art. 17).

Las asociaciones deben llevar una contabilidad, conforme a las normas que les resulten de aplicación, que permita obtener la imagen fiel del patrimonio, del resultado y de la situación financiera de la entidad, y de sus actividades, y que permita efectuar un inventario de sus bienes (art. 14).

Podrán declararse de *utilidad pública* las asociaciones que, teniendo fines de interés general cumplan los requisitos que establece el art. 32 de la Ley 1/2002: a) Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general y sean de carácter cívico, educativo científico, cultural, deportivo, sanitario, de promoción de los valores constitucionales, de promoción de los derechos humanos, de asistencia social, de cooperación para el desarrollo, de promoción de la mujer, de promoción y protección de la familia, de protección de la infancia, de fomento de la igualdad de oportunidades y de la tolerancia, de defensa del medio ambiente, de fomento de la Economía Social o de la investigación, de promoción del voluntariado social, de defensa de consumidores y usuarios, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales, económicas o culturales, y cualesquiera otros de similar naturaleza; b) Que su actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociado, sino abierta a otros; c) Que los miembros de los órganos de representación que perciban retribuciones no lo hagan con cargo a fondos y subvenciones públicas; d) Que cuenten con los medios personales y materiales adecuados y con la organización idónea para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios; y e) que se encuentren constituidas, inscritas en el Registro correspondiente, en funcionamiento y dando cumplimiento efectivo a sus fines estatutarios ininterrumpidamente, al menos durante los dos años anteriores a la presentación de la solicitud.

La declaración de utilidad pública debe realizarse conforme establece el RD 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.

El deber de contabilidad de las asociaciones se regula por el RD. 776/1998, sobre Normas de Adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines de lucro y las normas de información presupuestaria de las mismas; y fiscalmente también tienen un régimen especial, como las fundaciones, regulado



por la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, sobre régimen fiscal de las entidades sin fines de lucro y de los incentivos fiscales al mecenazgo, ley que ha sido desarrollada por el RD. 1270/2003, de 10 de octubre que aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal a las entidades sin fines lucrativos. Las asociaciones declaradas de utilidad pública gozarán de ciertos derechos de naturaleza principalmente fiscal, como la exención de determinadas rentas en el Impuesto de Sociedades, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en determinados Tributos locales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o el Impuesto sobre Actividades Económicas por las explotaciones económicas.



## CAPÍTULO III

### LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA: ACTORES Y PERFILES CUANTITATIVOS

#### III.1.- Introducción

El presente capítulo tiene por objeto identificar y clasificar con criterios de Contabilidad Nacional a los principales actores de la Economía Social en España a partir de los principios delimitadores de la misma formulados en el capítulo I, así como ofrecer de forma panorámica y sintética las principales cifras de la Economía Social en nuestro país. Puede adelantarse como principal conclusión que, aunque la información estadística disponible es discontinua y está insuficientemente armonizada con los criterios establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC-1995), la Economía Social española constituye uno de los grandes sectores institucionales de nuestra economía, con más de 1.100.000 puestos de trabajo directos (sin contar a los pequeños empresarios individuales encuadrados en estructuras empresariales de la Economía Social) y una contribución al PIB de entre el 3% y el 10%, según las diferentes metodologías empleadas.

En los anteriores datos no están contabilizados los que corresponden a empresas mercantiles controladas por agentes de la Economía Social y que, en muchos casos, son potentes grupos empresariales. Tampoco se han incluido las sociedades agrarias de transformación, cofradías de pescadores y cajas de ahorros así como otras sociedades mercantiles cuyo funcionamiento se inspira en los principios de la Economía Social. Estos operadores económicos forman parte de la Economía Social, según los criterios establecidos por la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo<sup>25</sup>.

De haberse incluido estos agentes, los empleos directos generados por la Economía Social se aproximarían al millón y medio. El impacto de la Economía Social en el empleo es mucho mayor que el señalado se si considera que de las 819.000 personas ocupadas en el sector agrario en 2008, el 75% se benefician en sus empleos de forma decisiva del apoyo de las estructuras empresariales cooperativas en las actividades de transformación, comercialización y aprovisionamiento.

Por el contrario, en los datos que se exponen a continuación están incluidos algunos, muy poco significativos, que no deberían contabilizarse en la Economía Social. Se trata de los relativos a algunos Centros Especiales de Empleo de titularidad pública, o bajo forma mercantil lucrativa no perteneciente a

---

<sup>25</sup> -Comisión Europea (2007): *Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de la Economía Social : cooperativas y mutuas.*

- Comité Económico y Social Europeo (2008) : *La Economía Social en la Unión Europea.*



la Economía Social. También es el caso de un reducido grupo de asociaciones y fundaciones controladas por las Administraciones Públicas, o de asociaciones controladas por empresas no pertenecientes a la Economía Social. En todo caso, puede afirmarse que *la Economía Social es decisiva para el mantenimiento de más de 2 millones de empleos en España, algo más del 10% de la población ocupada total.*

### **III.2.- Los principales actores de la Economía Social en España**

En el capítulo I de este Informe (I.7 y I.8) se ha formulado una definición de Economía Social que integra los principios históricos y valores propios de la Economía Social (sintetizados en la Carta de Principios de la Economía Social y en el Informe Toia del Parlamento Europeo) y la metodología de los sistemas de contabilidad nacional en vigor (SCN-1993 y SEC-1995). De conformidad con dicha definición cabe establecer que los operadores económicos que integran la Economía Social están integrados principalmente en tres de los cinco grandes sectores institucionales que configuran la economía nacional: el sector de *sociedades no financieras* (S.11), el de *sociedades financieras* (S.12) y el de *instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares* (ISFLSH) (S.15). También pueden encontrarse algunas ISFLSH sin personalidad jurídica o de escasa importancia incluidas en el sector *Hogares* (S.14). El Capítulo II de este Informe ha dado cumplida cuenta de los agentes que integran la Economía Social en España y su régimen jurídico (II.7.4). En el Cuadro II se clasifican dichos agentes con criterios de Contabilidad Nacional.

## CUADRO Nº 2

### LOS ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL ESPAÑOLA CLASIFICADOS POR SECTORES INSTITUCIONALES

	SECTOR INSTITUCIONAL	ORGANIZACIONES MICROECONÓMICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL ESPAÑOLA
PRODUCTORES DE MERCADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sociedades no financieras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas (Cooperativas de trabajo asociado, de consumidores, agrarias, enseñanza, mar, transportes, viviendas, sociales, sanitarias, etc.)</li> <li>Sociedades laborales</li> <li>Empresas sociales (empresas de inserción, centros especiales de empleo)</li> <li>Sociedades Agrarias de Transformación</li> <li>Cofradías de Pescadores</li> <li>Empresas mercantiles no financieras controladas por la Economía Social</li> <li>Otros productores de mercado privados (algunas asociaciones, fundaciones y sociedades mercantiles)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sociedades financieras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperativas de Crédito (Cajas Rurales y Cajas Laborales y Populares)</li> <li>Secciones de Crédito de las Cooperativas</li> <li>Cajas de Ahorros</li> <li>Mutuas de Seguros.</li> <li>Mutualidades de Previsión Social Cooperativas de Seguros</li> </ul>
PRODUCTORES DE NO MERCADO	Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH) (producción de servicios no destinados a la venta)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociaciones,</li> <li>Fundaciones,</li> <li>Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares</li> </ul>

### III.3.- Perfiles cuantitativos de la Economía Social en España

Las principales magnitudes disponibles de la Economía Social española vienen recogidas en el Cuadro nº 3, la mayoría de ellas referidas a 31/12/2008, con excepción de las empresas de inserción (31/12/2006) y de las mutualidades (31/12/2007). Los datos de socios y ventas disponibles de todas las entidades corresponden al 31/12/2007.

Respecto al alcance y limitaciones de las magnitudes ofrecidas cabe destacar:

- a) Están excluidos los datos de empresas mercantiles controladas por la Economía Social, sociedades agrarias de transformación, cajas de ahorros y otras empresas mercantiles de la Economía Social.
- b) Aunque los datos de cooperativas y sociedades laborales están contrastados con diversas fuentes informativas y debe atribuírseles una razonable fiabilidad, no puede descartarse una corrección de los mismos, una vez que haya concluido la explotación estadística de las amplias encuestas nacionales a que han sido sometidas en el 2º semestre de 2009 por el Observatorio Español de la Economía Social del CIRIEC-España. Además, todavía no se disponen de significativos datos de estas entidades relacionados con su valor añadido y otras magnitudes.
- c) Los datos de asociaciones y fundaciones presentan importantes lagunas informativas en aspectos tan relevantes como número de socios, ventas y otras magnitudes macroeconómicas. También debe resaltarse la provisionalidad de las cifras ofrecidas en materia de empleo asalariado, que tienen mayor margen de error que las correspondientes a cooperativas y sociedades laborales, aunque también están contratadas con diversas fuentes informativas, entre ellas las encuestas nacionales realizadas por el CIRIEC-España a asociaciones y fundaciones con fecha de cierre a 31/12/2005.

*Las cooperativas* constituyen la columna vertebral del sector de mercado de la Economía Social. Con cerca de 25.000 empresas promovidas por más de 7,5 millones de ciudadanos y 370.000 puestos de trabajo directos, están presentes en prácticamente todas las ramas de actividad económica. *Las cooperativas agrarias y agroalimentarias* se han configurado como un elemento clave para el desarrollo del sector agroalimentario, con más de un millón de socios, 4.000 entidades, 75.000 empleos, grupos empresariales líderes en sus respectivos productos, el 30% de la producción final agraria y 18.000 millones de euros en ventas. *Las cooperativas de trabajo asociado* superan las 17.600 entidades si se contabilizan las de enseñanza, transportes y mar que utilizan esta forma societaria. En total, más de 173.000 empleos directos en todas las ramas de actividad económica y un volumen de facturación de 18.000 millones de euros. *Las cooperativas de consumidores y usuarios*, con 12.500 millones de euros de facturación, 2,7 millones de socios consumidores y 66.000 empleos desempeñan un relevante papel en la distribución comercial. Por su parte, *las cooperativas de crédito* con 81 entidades, integran a 2 millones de socios y desarrollan operaciones crediticias por valor de 95.000 millones de euros.

## MAGNITUDES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA 2007-2008 <sup>26</sup>

MAGNITUDES CLASE DE ENTIDAD	Nº DE ENTIDADES	Nº DE SOCIOS	EMPLEOS DIRECTOS	VENTAS (MILLONES DE EUROS)	OBSERVACIONES
<b>COOPERATIVAS</b>	<b>24.779</b>	<b>7.634.562</b>	<b>369.794</b>	<b>151.963</b>	
• Cooperativas agrarias	3.996	1.160.337	74.184	17.654	
• Explotación comunitaria Tierra	450	3.000	2.265	187	
• Cooperativas de Trabajo Asociado <sup>(1)</sup>	17.020	107.418	145.160	17.160	
• Cooperativas de Consumidores y Usuarios	322	2.722.950	65.846	12.478	
• Cooperativas de Enseñanza <sup>(2)</sup>	602	64.341	24.466	597	
• Cooperativas del Mar <sup>(2)</sup>	200	2.500	12.500	ND	
• Cooperativas Transportes <sup>(2)</sup>	377	2.523	9.682	887	
• Cooperativas Servicios	401	46.103	9.109	6.255	
• Cooperativas Vivienda	1.038	1.517.316	3.152	1.122	
• Cooperativas de Crédito	81	2.008.074	20.940	94.903	Créditos a clientes
• Otras Cooperativas	292	ND	2.490	720	
<b>SOCIEDADES LABORALES</b>	<b>17.650</b>	<b>90.006</b>	<b>101.331</b>	<b>8.875</b>	
<b>EMPRESAS SOCIALES</b>	<b>1.987</b>	<b>ND</b>	<b>77.714</b>	<b>ND</b>	
• Centros Especiales de Empleo	1.775	ND	73.474	ND	
• Empresas de Inserción	212	ND	4.240	143	
<b>MUTUALIDADES PREVISIÓN SOCIAL</b>	<b>410</b>	<b>2.400.000</b>	<b>1.390</b>	<b>2.479</b>	
<b>ASOCIACIONES Y FUNDACIONES</b>	<b>155.365</b>	<b>ND</b>	<b>603.230</b>	<b>ND</b>	ND: NO DISPONIBLE
• Organizaciones no lucrativas de acción social	33.634	ND	438.000	ND	
• Otras Asociaciones y Fundaciones	121.731	ND	165.230	ND	
<b>TOTAL</b>	<b>200.191</b>	<b>9.618.397</b>	<b>1.095.587</b>		

<sup>26</sup> Excluidas las empresas mercantiles controladas por la Economía Social, sociedades agrarias de transformación, cajas de ahorros y otras sociedades mercantiles de la Economía Social. Datos de número de entidades y empleos directos referidos a 31/12/2008, excepto para empresas de inserción (31/12/2006) y mutualidades (31/12/2007). Datos de socios y ventas referidos a 31/12/2007. (1) Excluidas las de trabajo asociado de enseñanza, mar y transportes (2) Incluidas las de trabajo asociado.

Fuente: Observatorio Español de la Economía Social. Elaboración propia a partir de datos ofrecidos por: Dirección General de Economía Social, Trabajo Autónomo y R.S.E./Agencia Tributaria/ Ministerio de Fomento / CEPES / Unión Nacional de Cooperativas de Crédito / Bases de datos del Observatorio Español de la Economía Social / Servicio Público de Empleo Estatal.

Por su parte, más de 1,5 millones de personas se benefician de alojamiento en *las cooperativas de viviendas*. Algo más de un millar de dichas cooperativas se encuentran económicamente activas y registradas como contribuyentes en la Agencia Tributaria.

*Las sociedades laborales* dan empleo directo a más de 100.000 personas en casi 18.000 empresas, facturando cerca de 9.000 millones de euros.

*Las empresas sociales*, integradas principalmente por centros especiales de empleo y empresas de inserción alcanzan la cifra de 2.000 dando empleo directo a más de 70.000 personas.

*Las mutualidades de previsión social*, agrupan sus 410 entidades a casi 2,5 millones de mutualistas que satisfacen 2.500 millones de euros en primas.

Por último, *las asociaciones y fundaciones* en número superior a las 150.000 dan empleo asalariado a más de 600.000 personas. Entre estas entidades destacan las denominadas *organizaciones no lucrativas de acción social*, cuyas casi 34.000 entidades proporcionan empleo asalariado a 438.000 personas.



## CAPÍTULO IV

### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA Y EN EUROPA

El establecimiento de políticas de apoyo a las Entidades de Economía Social requiere una fundamentación suficiente desde distintas perspectivas. Demanda igualmente una reflexión sobre sus antecedentes legales y sus modalidades que permita una evaluación de dichos apoyos públicos.

#### **IV.1. La justificación de las políticas de fomento de la Economía Social**

##### **IV.1.1 Justificaciones desde la perspectiva jurídica**

###### ***IV.1.1.a. Justificación doctrinal***

En el campo doctrinal, formado por las opiniones de los estudiosos que han analizado este tipo de actividad económica, se destacan determinados aspectos positivos de estas entidades. Debe señalarse, en primer lugar, la conjunción de los intereses de sus miembros y del interés general. Los primeros, los de las personas que integran muchas entidades de la Economía Social, se concretan normalmente en la creación de su propio empleo y en la reducción de los costes de seguro, consumo, vivienda y mantenimiento de las personas citadas. La verificación de esta afirmación requiere un análisis por separado de cada tipo de entidad. Las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales presentan como aspecto más destacado la creación de un empleo de calidad para sus miembros. La aproximación de los trabajadores a la toma de decisiones, el funcionamiento democrático de la sociedad y el principio de puerta abierta generan un conjunto de efectos, comenzando por el aumento de productividad y terminando por una mayor estabilidad, que contribuyen a ese empleo de mayor calidad en comparación con los estándares de las empresas capitalistas.

Otros tipos de entidades de Economía Social contribuyen a la reducción de costes diversos que afectan a las personas físicas y jurídicas. Costes de seguro (mutuas), de prestaciones suplementarias o complementarias de la Seguridad Social (mutualidades de previsión), de producción y comercialización a través de la optimización de escalas (cooperativas agrarias y de servicios), de vivienda por medio de las cooperativas de este nombre, de prestación de servicios a un conjunto de personas o entidades, de consumo, etc. Esta reducción de costes muy diversos supone siempre un aumento de la capacidad económica de los miembros de las entidades de Economía Social, es decir, una ventaja económica en comparación con una situación de inexistencia de estas entidades.



Hay que destacar que estas ventajas para los intereses privados suponen, al mismo tiempo, un servicio a los intereses generales. Es evidente que un empleo de mayor calidad, estabilidad y más competitivo por la mejora de la productividad mejoran la situación económica general y la competitividad de un país. Lo mismo puede decirse del aumento de la capacidad económica de las personas físicas y jurídicas, debido a una reducción de costes y que terminan aumentando el consumo o el ahorro de los ciudadanos. En otras palabras, sirven a un interés general.

Por ello, en los supuestos en que podría presentarse una colisión de los intereses generales con los intereses privados de los miembros, el legislador prohíbe que la entidad de Economía Social beneficie exclusivamente a los miembros. Es el caso de las fundaciones, que en ningún caso podrán constituirse con la finalidad principal de destinar sus prestaciones al fundador o a los patronos o a sus parientes hasta el cuarto grado inclusive.

Dentro de este planteamiento doctrinal hay otra proposición universalmente aceptada: las entidades de Economía Social constituyen “un modelo de aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad”. La observancia de estos principios es una consecuencia del funcionamiento democrático de estas entidades en el caso de las cooperativas, mutualidades y asociaciones. Más nítidamente aún, en las fundaciones, en las que se adscribe un patrimonio a un fin de interés general de manera irreversible. Solidaridad y responsabilidad en el campo empresarial son dos manifestaciones de este interés general cuya importancia en la vida social no ofrece duda.

#### **IV.1.1.b. Fundamentación Comunitaria**

##### **a) Declaraciones del Tratado**

En el ordenamiento de la Unión Europea la Economía Social y, concretamente, sus entidades, tienen diversos puntos de anclaje. El Tratado Constitutivo señala como uno de los fines de la Unión “*alcanzar un alto nivel de empleo y de protección social*” e, igualmente, “*el fortalecimiento de la cohesión económica y social*”. Estos fines exigen para su cumplimiento, entre otras medidas, un apoyo a la Economía Social y, específicamente, a sus entidades. Además de esta exigencia del Tratado hay diversos informes, comunicaciones y dictámenes de las instituciones comunitarias que señalan la necesidad de apoyar a las entidades de Economía Social. Los ejemplos de esta tendencia de la Unión Europea en pro de las entidades a que nos referimos son numerosos y han sido citados con detalle en el Capítulo II. Baste recordar aquí la Comunicación de la Comisión de 23 de febrero de 2004 sobre Fomento de las Cooperativas en Europa, dirigida al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones.

La implicación más directa de la Unión Europea con la Economía Social se ha hecho a través del Fondo Social Europeo. Los fines que el Tratado, en su artículo 146, fija a esta institución son justamente los que se asignan a las



entidades de Economía Social: *“mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida”, “fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores” y “facilitar su adaptación a los cambios de los sistemas de producción”,* entre otros. Parece innecesario recordar aquí que los principios de la Economía Social y la actuación de sus entidades, como se ha visto anteriormente, se inscriben en estos grandes objetivos del Fondo Social.

**b) Las entidades de Economía Social como herramientas auxiliares de las pequeñas empresas y trabajadores autónomos.**

Las políticas de desarrollo de las pequeñas empresas llevadas a cabo por las instituciones europeas son bien conocidas. La doctrina comunitaria es correcta: las pequeñas y medianas empresas constituyen un instrumento de creación de empleo, de estabilidad social y de progreso muy importante, lo que hace que su desarrollo sea del mayor interés.

Las entidades de Economía Social y, de manera muy destacada, las cooperativas de servicios, pueden y deben ser un instrumento de apoyo importante para las pymes. El funcionamiento democrático de estas entidades es aquí un elemento de objetividad en la gestión, una garantía de igualdad de trato para todas las pymes y una seguridad de que las decisiones que se adopten van a ser acertadas, dada la amplia experiencia de los socios cooperativos. El ejemplo de las cooperativas agrarias debe ser tenido en cuenta aquí como una experiencia positiva.

Estas cooperativas de servicios integran empresarios pequeños y medianos y les facilitan servicios, productos, suministros, gestión, seguro, etc.. Su finalidad es evidente y constituyen un mecanismo de reducción de costes y mejora de la eficiencia de las empresas socios.

#### **IV.1.1.c. Justificación Constitucional**

**a) La igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico.**

Las ayudas a las entidades de Economía Social tienen también su justificación en la Constitución Española y, concretamente, en diversos preceptos de la misma. El apoyo más fuerte es la igualdad que la Ley Fundamental reconoce como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico. Dice su artículo 1.1 que *“España se constituye en un Estado Social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*. Esta consideración de la igualdad como un valor superior tiene un desarrollo muy importante en el artículo 9.2 del mismo texto constitucional: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.



La igualdad como valor se relaciona en el campo político y social con materias de gran plasticidad y tradición. Así, la educación, la sanidad, vivienda, Seguridad Social, etc. La Ley Fundamental establece esta igualdad con la expresión “todos tienen derecho (...)” o con la referencia a un deber universal de los poderes públicos (“*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos*”). La necesidad de igualdad no se limita a estos campos aunque, como ya se ha dicho, son los más expresivos. También debe jugar en el campo de la actividad empresarial. No basta con el reconocimiento de la libertad de empresa que sí hace expresamente la Constitución en su artículo 38. Para que la igualdad en el inicio de una actividad empresarial sea real y efectiva (como dice el artículo 9.2 de la misma Ley Fundamental) hay que facilitar a las personas, que presenten un proyecto riguroso y solvente, la formación y los medios económicos mínimos para que pueda emprender esta actividad. La cuestión es del mayor interés en las empresas asociativas (cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales), en las que la actividad empresarial no ofrece dudas, y en las que la formación y la financiación resultan imprescindibles cuando los integrantes de ambas formas de sociedad son personas físicas.

En definitiva, se quiere que la igualdad sea real y efectiva (como dice el art. 9.2º, antes citado), hay que hacer que esta exigencia de igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico se extienda a más actividades de las que tradicionalmente se consideran y, desde luego, a la actividad empresarial, que requiere unos recursos de formación y financiación que quedan fuera de la capacidad económica de muchos ciudadanos.

***b) La declaración constitucional expresa de apoyo a favor de las sociedades cooperativas.***

La Ley Fundamental española establece en su conocido art. 129.2 que “*Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas*”. Se trata de un mandato constitucional que no deja lugar a dudas. Fomentar es facilitar, ayudar y hacer posible determinados objetivos. En este caso, las sociedades cooperativas. Más sociedades de esta naturaleza y más competitivas. El legislador español ha mantenido un nivel aceptable de fomento de las cooperativas, en una línea que tiene una doble explicación. En primer lugar, su funcionamiento estrictamente democrático y el principio de puerta abierta. En segundo término, la tradición de apoyo a estas entidades, principalmente en el campo fiscal, que han mantenido los poderes públicos, cualesquiera que hayan sido las circunstancias políticas concretas de cada momento.

***c) El establecimiento de medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.***

La Constitución Española, en el art. 129.2 antes citado, e inmediatamente después de referirse a las sociedades cooperativas, establece el siguiente



mandato: *“También (los poderes públicos) establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”*. Este precepto se presta a diversas interpretaciones. Primera, que en una empresa constituida (normalmente una sociedad) se produjese o estableciese una especie de derecho preferente de adquisición a favor de los trabajadores. A juzgar por el debate que se produjo en las Cortes Constituyentes no parece que fuese esta la intención del Constituyente. Segunda, crear una forma social en la que los trabajadores, sin necesidad de una figura jurídica intermedia, tuviesen en una sociedad la mayoría del capital social. Esta fue la finalidad del precepto que pensó ya en la figura de las sociedades laborales, cuyo estudio realizado por el Ministerio de Trabajo estaba ya terminado a finales de 1978. No obstante, no pudo incorporarse con esta denominación, porque su falta de tradición no aconsejaba su incorporación a la Ley Fundamental. De hecho, su creación jurídica no se hizo hasta 1979.

Las sociedades laborales están hoy reconocidas unánimemente como entidades de Economía Social. El hecho de que la mayoría del capital social pertenezca a socios trabajadores y que ninguno de ellos pueda tener más de una tercera parte del mismo aproxima a éstos a la toma de decisiones, incrementa su participación y responsabilidad y le da a las decisiones mismas un carácter de colegialidad importante. Finalmente, el hecho de que la transmisión de los títulos representativos del capital esté sujeta a un derecho preferente de adquisición de los trabajadores de la empresa es un factor de estabilidad notable. El desarrollo de las sociedades laborales confirma las posibilidades de estas entidades de Economía Social, que incorporan un grado de funcionamiento democrático importante y una agilidad también muy estimable en la toma de decisiones. Por otra parte, el hecho de que un trabajador pueda tener hasta una tercera parte del capital social permite la creación y desarrollo de liderazgos necesarios en toda unidad empresarial compatibles con un funcionamiento democrático suficiente.

***d) Políticas constitucionales e idoneidad de las entidades de Economía Social para realizarlas.***

La Constitución Española de 1978 estableció, como ya se ha indicado, los grandes valores que presiden el ordenamiento jurídico español, entre ellos el de igualdad, que constituye un soporte básico para el desarrollo de la Economía Social. Ahora bien, la Constitución establece también los principios de política social y económica que técnicamente se articulan como mandatos que el constituyente dirige a los poderes públicos para que éstos actúen en la línea que cada uno de ellos fija. Estos principios están contenidos, como es sabido, en el Capítulo III del Título I de la Ley Fundamental.

La sistematización de estas políticas lleva a destacar rótulos genéricos y el juego que en el cumplimiento de los mismos tienen las entidades de Economía Social.

En primer lugar, la política de formación y readaptación profesional, a la que se refiere el art. 40.2 de la Constitución. La aportación de las entidades de Economía Social es importante dentro de cada una de ellas pero también lo es a



través de entidades creadas específicamente para la formación. Así, y con independencia de las cooperativas de enseñanza y de su obligación de realizar formación cooperativa, existen otras figuras que se inscriben en la política de formación y readaptación profesional. En esta línea se sitúan las empresas de inserción social, que preparan para el acceso al mercado de trabajo a personas con especiales dificultades de empleabilidad, y los centros especiales de empleo integrados en la Economía Social, cuya acción formativa se realiza con personas discapacitadas. Estos centros realizan, al mismo tiempo que actividades de formación, políticas de integración social exigidas por el art. 49 de la Constitución, lo que resulta de un interés público y de un atractivo humano extraordinarios. En efecto, no hay mejor política de integración que la que prepara para el trabajo en un mercado necesariamente competitivo.

En segundo término, la política de empleo reclamada por el art. 40.1 de la Carta Magna. Las entidades de Economía Social facilitan la creación de empleo y, sobre todo, permiten que los trabajadores se responsabilicen de ello. Es una alternativa al empleo público y al propio de las empresas capitalistas, que genera muchos miles de puestos de trabajo. No se trata de medir la calidad del empleo sino de la creación de puestos de trabajo estables y de la aportación a una política social y económicamente básica exigida por la Constitución.

El establecimiento de un régimen público de Seguridad Social, exigido en el art. 41 de la Ley Fundamental, interesa también a las entidades de Economía Social. El citado art. 41 establece que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres. En esta posibilidad se alinean las Mutualidades de Previsión Social que realizan y llevan a cabo prestaciones complementarias y, en algunos casos, sustitutorias de la Seguridad Social misma.

La política de vivienda constituye también un mandato del constituyente a los poderes públicos claramente expresado en el art. 47 de la Ley Fundamental: *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*. A la realización de esta política contribuyen también las entidades de Economía Social y, concretamente, las cooperativas de viviendas, que facilitan el acceso a este bien esencial a un coste menor que las empresas capitalistas y con una flexibilidad normalmente mayor. También aquí, estas cooperativas permiten que los ciudadanos intervengan y se responsabilicen de una cuestión vital como es la vivienda. E igualmente en este caso se abre una alternativa a la vivienda pública (de protección oficial) y a la privada.

La educación y protección de los consumidores y usuarios es igualmente una política constitucional claramente definida en el art. 51 de la Ley Fundamental. Las cooperativas de consumidores y usuarios cumplen estas funciones de suministro, educación y formación.

Las anteriores consideraciones llevan a la conclusión de que las entidades de Economía Social están fuertemente enraizadas en la Constitución. No podía ser de otra forma, ya que España se constituye en un Estado Social, es decir, una comunidad con un grupo normativo que lleva a cabo políticas sociales orientadas a la realización del principio de igualdad.



#### **IV.1.2. Justificaciones desde la perspectiva económica**

A lo largo del último cuarto de siglo han sido numerosos los gobiernos que han desplegado políticas públicas dirigidas explícitamente a la Economía social en su conjunto y a sus componentes, como son las cooperativas y las asociaciones y fundaciones. Desde la perspectiva económica, la justificación de estas políticas se ha basado en dos líneas argumentales principales, por un lado, en la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades de las distintas formas de emprendimiento, permitiendo con ello la existencia real de un pluralismo económico, y por otro lado, en los beneficios micro y macroeconómicos generados por este sector social en contextos socioeconómicos de fallos del mercado y de Estado social.

##### **IV.1.2.a. Garantizar la igualdad de oportunidades de las diferentes formas de emprendimiento**

La especificidad de las entidades de Economía Social está basada en unos valores y principios característicos. Las normas que regulan estas entidades tienen por objeto recoger dicha especificidad, contemplando, entre otros, el principio de decisión democrático y las limitaciones en la forma de distribución de excedentes y beneficios. Pero este *modus operandi* específico no es neutral, ocasiona unas mayores cargas operativas a los grupos promotores y agentes económicos por la utilización de estos estatutos jurídicos en relación a las otras formas empresariales privadas. Las cargas que conlleva la especificidad de las entidades de Economía Social obedece a la internalización de costes sociales que realizan, costes ligados al proceso decisional democrático, al modo de distribución y a la naturaleza de los bienes y servicios que producen, básicamente de interés social y/o general, en contraposición a la externalización de costes privados que realizan las empresas privadas tradicionales lucrativas.

Estas cargas pueden presentar distintas dimensiones, como las restricciones en el modo de afectación de los excedentes y reservas de estas entidades, la sujeción a organismos de control y revisión a los que deben afiliarse ciertas entidades o las limitaciones al desarrollo de actividades económicas de gran envergadura o en el número mínimo de socios o de capital inicial necesario. En consecuencia, a partir de cálculos coste-beneficio, donde se valora posibilidades, ventajas e inconvenientes, los grupos promotores o los socios pueden identificar desincentivos a utilizar ciertos estatutos jurídicos en beneficio de otras formas empresariales (lo que los economistas denominan 'economías de opción entre formas de emprendimiento').

Desde la perspectiva de garantizar una igualdad de oportunidades entre las diferentes formas organizativas, y que la igualdad entre las mismas sea real y efectiva, se ha de realizar un tratamiento desigual ante situaciones desiguales, por lo que el marco legal debe de establecer medidas dirigidas a compensar las dificultades de operar de aquellos Estatutos jurídicos en situación de inferioridad de oportunidades. Estas medidas pueden ser ayudas, pero también medidas de tipo fiscal. Asimismo, el legislador debe establecer los mecanismos adecuados



para evitar que ciertos agentes económicos desarrollen comportamientos oportunistas, beneficiándose de las compensaciones por tener esos estatutos, sin cargar con sus correspondientes costes.

#### **IV.1.2.b. Los beneficios micro y macroeconómicos de la Economía Social**

La literatura científica ha puesto en evidencia los diversos beneficios micro y macroeconómicos que a la sociedad aportan las Cooperativas, las Mutualidades, las Asociaciones, las Fundaciones y otras Empresas de la Economía Social, los cuales trascienden con creces la contribución que en términos estrictamente económicos es capaz de reflejar el PIB. El potencial de generación de *valor añadido social* de este sector social es grande y su concreción multidimensional y marcadamente cualitativa, razón por la cual no siempre resulta de fácil percepción y cuantificación: de hecho, continúa desafiando a los métodos de evaluación de la riqueza y el bienestar.

Los ámbitos donde mayor consenso científico, social y político existe en cuanto a reconocimiento de aportaciones de valor añadido social de la Economía Social son el empleo, la cohesión social, la generación de tejido social y económico, el desarrollo de la democracia, la innovación social y el desarrollo local.

Esa aportación neta de valor añadido social ha sido evidenciada y analizada a lo largo de los dos últimos decenios por numerosos estudios científicos e informes oficiales, incluidos aquellos emanados de las Instituciones Comunitarias. Estos estudios no sólo han contrastado la capacidad de la Economía Social para generar nuevas oportunidades para la sociedad, para regular importantes desequilibrios sociales y económicos, mejorando con ello el funcionamiento del sistema aliviando tensiones y problemas, y para contribuir a la consecución de múltiples objetivos de interés general, sino que también han reconocido a este sector social como un sector portador de un estilo de desarrollo que confiere primacía a las personas. Esa aportación, no siempre bien reconocida, contrasta con la del Sector Privado Tradicional Lucrativo, el sector institucional que, aunque eficiente económicamente, genera lo que los economistas denominan *fallos de mercado*, entre ellos, externalidades negativas, una creciente desigualdad en la distribución de la renta, desequilibrios regionales y desequilibrios en los mercados de trabajo y de servicios, especialmente en los servicios de bienestar social.

Desde el enfoque de la teoría económica ortodoxa, un adecuado reconocimiento de las externalidades positivas generadas por la Economía Social a la sociedad, en el sentido de beneficios sociales disfrutados por la sociedad pero cuyos costos son asumidos por grupos reducidos de individuos, justificaría la articulación de mecanismos compensadores hacia este sector, particularmente medidas de política pública.

Ello se justifica plenamente en contextos institucionales de Estado social, donde los textos constitucionales reconocen, ya se ha dicho, valores



fundamentales como la igualdad social y se impele a los poderes públicos a garantizar derechos sociales fundamentales. Si los Estados, por sus propios medios, son incapaces de dar respuestas plenas y satisfactorias a las múltiples demandas sociales y problemas sustantivos de la sociedad y la economía, deben articular los mecanismos que faciliten que, desde los ámbitos privados, se contribuya a dar respuestas positivas.

Pero el papel de la Economía Social en las sociedades modernas no se reduce a su rol paliativo de las deficiencias de los otros dos sectores institucionales, el Público y el Privado Tradicional, ni a la generación de valores añadidos sociales de carácter sectorializados, sino que la Economía Social también conforma un espacio regulador del sistema, en aras a alcanzar un modelo de desarrollo social y económico más equilibrado.

## **IV.2. Categorización de las políticas públicas de apoyo a la Economía Social**

Estas políticas utilizan formas y técnicas diversas que requieren una jerarquización teórica y explicativa sin perjuicio, lógicamente, de su juego general y más o menos simultáneo.

### **IV.2.1. La jerarquización de las políticas de apoyo según el ciclo de vida de las entidades de la Economía Social.**

#### ***a) Políticas de información en materia de Economía Social y de formación de los trabajadores en sus principios. Necesidad de avances en la investigación.***

Dentro de esta prelación teórica ocupa el primer lugar la información y la formación. Hay que tener en cuenta que la enseñanza media, profesional y universitaria no incluyen en sus planes de estudio la figura de las empresas asociativas. Es la primera diferencia con las empresas públicas y las privadas capitalistas.

De aquí que la primera tarea en relación con las empresas asociativas sea facilitar conocimiento de las mismas. Frente a la divulgación y enseñanza de las otras figuras empresariales, las cooperativas y sociedades laborales reciben una atención muy escasa en los centros educativos. En parte, por la rigidez de los planes de estudio y en razón, también, del peso de la tradición educativa. Disciplinas científicas como la Ciencia de la Administración, el Derecho Administrativo, la Economía de la Empresa, el Derecho Mercantil, el Derecho Financiero, etc., tienen un espacio educativo muy reducido para las empresas asociativas de la Economía Social. Más aún, para destacar los aspectos favorables y negativos de las mismas y señalar modificaciones que deben establecerse en la normativa vigente.



Unida a la divulgación científica de estas formas empresariales se encuentra la formación en un espíritu asociativo, que es esencial para el desarrollo de las ventajas de la idea de asociación y, específicamente, de una primacía de la persona sobre el capital (sin desconocerse el carácter ineludible de éste). Avanzar en las empresas asociativas supone aceptar la confrontación de tesis e incorporar a los procesos económicos las decisiones mayoritarias.

Se trata de una cuestión no fácil. La seguridad que ofrece el empleo público (en forma de estabilidad en el puesto de trabajo) es un factor muy importante a su favor. En el campo privado, la aceptación *a priori* de las decisiones de los responsables empresariales termina jugando como un mecanismo de descarga de la responsabilidad en otras personas, lo que no es positivo. En resumen, la esencia de las empresas asociativas es la extensión de la colegialidad en las decisiones y en las responsabilidades o, dicho en otras palabras, la aproximación o incorporación de los trabajadores a la toma de decisiones y sentirse corresponsables de ellas.

En resumen, avanzar en la información y en la formación de un espíritu asociativo requiere seguir dos caminos paralelos. Primero, proponer y defender su presencia en los planes de estudios y en las enseñanzas en centros públicos. Segundo, fomentar el espíritu asociativo antes indicado. Esta segunda vía requiere el empleo de mayores recursos personales y materiales y, probablemente, centros específicos. Sería conveniente, en relación con ellos, poner en marcha modelos de financiación mixta (recursos públicos y privados provenientes de asociaciones representativas de la Economía Social). Las técnicas de enseñanza no presencial podrían resultar muy eficientes.

Finalmente, los grupos sobre los que deben incidir estas políticas de información y formación son, en primer lugar, los centros educativos ya indicados (segunda enseñanza, formación profesional y universidades). En segundo término, sobre los centros de colocación (servicios públicos de empleo). Finalmente, cerca de los servicios profesionales privados que intervienen en el asesoramiento y creación de empresas, que tienen que aconsejar a sus clientes sobre las distintas alternativas empresariales que ofrece el ordenamiento jurídico y, entre ellas, las que integran la Economía Social.

La investigación es también una necesidad en el tipo de actividad económica vinculado a la Economía Social. Frente a los estudios científicos en relación con otro tipo de entidades empresariales de Derecho Público o Privado, las empresas de Economía Social adolecen de estudios teóricos y de trabajos empíricos que hay que intensificar si se quiere que esta actividad económica esté respaldada por una investigación solvente y continuada.

#### ***b) Políticas financieras y tributarias de fomento a la constitución de entidades de Economía Social.***

La fase de constitución de estas entidades es la que ofrece mayores obstáculos, ya que los sujetos que quieren integrarse tienen dificultades especiales (superiores a los estándares normales) en la obtención de financiación o en la generación de recursos económicos y dinerarios propios. En



estas circunstancias, las ayudas financieras y tributarias públicas adquieren su mayor relevancia. Las primeras, las financieras, se instrumentan a través de diversas figuras y técnicas.

En primer lugar, la capitalización de las prestaciones de desempleo a que tienen derecho los trabajadores que se encuentran en esta situación. Es la ayuda que genera una menor carga pública ya que, como acaba de decirse, se trata solo de la capitalización de un derecho. Supone una ventaja financiera para los interesados que les permite convertir en operativa a efectos de inversión la prestación de desempleo. Si a esta medida se le suma la exención en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de esta percepción *una tantum* estaremos ante una medida cuya eficacia ha quedado demostrada en el ordenamiento español.

En segundo término, las subvenciones finalistas (vinculadas solo a la constitución de las entidades de que se trate). Su régimen jurídico es el general de esta figura y deben medirse por criterios cuantitativos determinados: número de puestos de trabajo creados (es el índice más utilizado y menos discutible), importe de la inversión prevista, proporcionalidad con las aportaciones propias de los socios, etc. La subvención *per capita* es la que ofrece una mayor operatividad, sencillez y facilidad para el control a través de los datos que ofrece el sector público (Seguridad Social y Agencia Tributaria).

En tercer lugar, las ayudas crediticias, que pueden adoptar técnicas y formas distintas: avales públicos, préstamos con carencia en el pago de intereses o sin ella, subvención de una parte de los intereses con garantía real o sin ella, etc. Resulta difícil decir aquí la forma que menos distorsiona al conjunto prestamista-prestatario y al fenómeno del crédito en general. Será necesario examinar cada caso por separado y tratar de optimizar la solución a la vista de las necesidades y posibilidades existentes. Hay que recordar que todo este abanico de posibilidades ha sido ya utilizado en el ordenamiento jurídico español y que las Administraciones Públicas cuentan con experiencia suficiente en cada uno de los casos. De cualquier manera, en el Texto articulado del Anteproyecto que se propone en este Informe cabe la apertura de todas las posibilidades teóricas, lo que permitirá optar por la más conveniente y adecuada a la situación de que se trate.

En el momento de la constitución juega, como es sabido, una figura tributaria específica: el Impuesto sobre Operaciones Societarias. Teniendo en cuenta que el momento de la constitución es de una especial dificultad para las empresas asociativas debido, como ya vimos, a sus dificultades financieras, su exención es más conveniente que en cualquier otro momento de la vida social.

En las ayudas financieras y tributarias que se analizan es necesario establecer una coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Hay que tener en cuenta que, salvo la capitalización de la prestación por desempleo, todas las demás figuras de apoyo pueden concederse por las dos Administraciones en determinados supuestos. Debería de exigirse cuando se solicitan a la Administración Central la declaración de las que han sido solicitadas a las autonómicas (en el caso de que



lo hayan sido) con la finalidad de conocer el montante total de las ayudas que se conceden.

***c) Políticas tributarias de apoyo en la vida de las entidades de Economía Social.***

Estas entidades tienen normalmente en los distintos países un conjunto de medidas favorables, dado que la realización de sus principios sirve al interés general en alguna de sus manifestaciones concretas.

La dificultad está en precisar qué exenciones o bonificaciones tributarias deben de establecerse y qué beneficios fiscales deben incorporarse a su régimen jurídico. Es una cuestión difícil que requiere prudencia del legislador y equilibrio. Las reglas abstractas y generales que pueden señalarse son diversas. Parece claro que los primeros años de actividad son los que presentan mayores dificultades por la falta de unas relaciones de clientela estables, por la necesidad de ganar una posición en el mercado y por la conveniencia de aumentar su capitalización en los primeros años de funcionamiento.

En esta línea, la libertad de amortización durante los primeros años (hasta un número determinado) es una medida de apoyo razonable y útil, en cuanto que va a permitir regular el pago del impuesto, sin que en un plazo largo signifique una disminución de la carga tributaria.

Igualmente, el establecimiento de un tipo de gravamen inferior al normal en el Impuesto sobre la Renta de Sociedades reduciría la carga tributaria de una manera sencilla y perceptible para este tipo de entidades. La cuestión en este punto es si debe de reducirse el tipo de gravamen en atención a la cuantía de la base imponible (como se hace con las empresas de reducida dimensión en el Impuesto sobre Sociedades en España) o si, por el contrario, debe de atenderse a la estructura interna de la sociedad de que se trate, atendiendo a circunstancias subjetivas de los socios y considerando el objeto social. Esta segunda solución es la que parece más correcta y la más adecuada en el tratamiento de las entidades de Economía Social.

Los razonamientos anteriores son perfectamente válidos para lo que podría llamarse empresas asociativas (cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales). Las Mutuas Generales de Seguro y las Mutualidades de Previsión Social deben tener un régimen fiscal más favorable en atención a la ausencia de ánimo de lucro que en ellas se da. Finalmente en las fundaciones, asociaciones, empresas de inserción social y centros especiales de empleo de la Economía Social su régimen fiscal debe de ser más favorable y aproximarse al máximo a un régimen de exención plena, dado que la realización de un interés general es más nítida que en las figuras antes citadas.



**d) Observaciones generales sobre las políticas tributarias de apoyo a las entidades de Economía Social que no tienen ánimo de lucro.**

Como se ha indicado en el apartado anterior, hay determinadas entidades de Economía Social que carecen de ánimo de lucro. No tratan de obtener un beneficio directo ni indirecto en forma de reducción de costes de los sujetos que integran tales entidades. Son las fundaciones, las empresas de inserción social y muchos centros especiales de empleo en los que el ánimo de lucro esté expresamente excluido. Son entidades que realizan un interés general de manera exclusiva y, en este caso, deben de tener un régimen de exención. Las empresas de inserción social y los centros especiales de empleo de la Economía Social tienen, normalmente, no solo una finalidad no lucrativa, sino que muchos de sus ingresos provienen de subvenciones, donaciones o aportaciones de terceros. Su actividad, de un marcado interés general, les deja fuera de cualquier beneficio medial o final. En el caso de las fundaciones, pueden intervenir en cualesquiera actividades económicas a través de la participación en sociedades. En todos estos casos debe de aplicarse un régimen de exención parcial. Ésta se limita a las rentas que se deriven de la realización de su objeto social y a las ganancias obtenidas por la transmisión de bienes afectos a su objeto social y los derivados de transmisiones y adquisiciones a título lucrativo. Este planteamiento llevará a la exención total de las empresas de inserción social y centros especiales de empleo de la Economía Social.

**e) Algunas cuestiones globales en relación con las políticas públicas de ayudas financieras y tributarias a las entidades de Economía Social: ¿inciden negativamente en la competencia empresarial?**

El hecho de que la gran mayoría de estas entidades compitan en el mercado y beneficien económicamente a sus miembros lleva a comparaciones y confrontaciones con otras empresas, que dan lugar a un discurso sin fin.

La primera observación en este debate es que los entes públicos (Estado y Comunidades Autónomas en nuestro país) tienen políticas de apoyo a todo tipo de entidades empresariales (privadas capitalistas y de Economía Social). Unas veces, para favorecer su establecimiento. Otras, para evitar su desaparición o deslocalización, en ocasiones para favorecer su competitividad, etc. Aunque no puedan cuantificarse exactamente tales ayudas, ya que dependen de situaciones económicas diversas y cambiantes, sí puede afirmarse que constituyen una realidad general. No se ayuda a tipos de empresas concretos y sí a políticas determinadas (vivienda, investigación, medio ambiente, recapitalización, etc.). Más aún, hay grandes beneficios fiscales y deducciones importantes que de hecho, sólo pueden tener como destinatarios a grandes empresas. Las demandas y dificultades de éstas unidades de producción importantes presionan más sobre las Administraciones Públicas que las dificultades que puedan ofrecer las medianas y pequeñas empresas, aunque éstas sean muy superiores en número. Se argumenta siempre en términos de volumen de trabajadores y de empleo indirecto que puede resultar incidido, y en este terreno los grandes



agentes económicos tienen una mayor capacidad de persuasión sobre las Administraciones y, en general, sobre los poderes públicos.

Con independencia de planteamientos comparativos, la mayor parte de las empresas asociativas integradas en la Economía Social tienen dificultades objetivas para competir: su acceso al mercado de capitales está cerrado, su conexión con las entidades financieras es difícil en la mayor parte de las ocasiones, las ventajas derivadas de la investigación y, en ocasiones, de la innovación no son fáciles de alcanzar debido a su capacidad organizativa más débil y a sus escalas de producción y comercialización demasiado pequeñas, su acceso a la exportación es también limitado, etc. Hay que recordar que incluso dentro de las sociedades capitalistas el legislador fiscal ha establecido un régimen tributario más favorable para las empresas de reducida dimensión que viene a ser un reconocimiento implícito de las observaciones aquí realizadas.

Como ha sido señalado recientemente por el CESE<sup>27</sup>, las normas de la competencia y las de carácter tributario deben regular compensatoriamente los costes diferenciales de las empresas que no estén vinculados a procesos productivos ineficientes, sino a las internalización de costes sociales. Para el CESE, «el sector de la Economía Social requiere soluciones a la medida en lo referente a la fiscalidad, contratación y normas de la competencia»<sup>28</sup>

Por otra parte, y para cerrar este debate, hay que recordar que las normas jurídicas no son y no pueden ser neutrales ante todo tipo de situaciones. Las normas jurídicas, comenzando por las leyes, realizan políticas ya decididas por los ciudadanos en los procesos electorales (con toda la relatividad que se dé a esta afirmación) y en la Constitución. Como ya vimos, la Ley Fundamental Española tiene varios mandatos a los poderes públicos para que fomenten determinadas figuras de la Economía Social y para que utilicen otras aptas para el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

#### ***f) Visión integrada de las políticas financieras y tributarias de apoyo a la Economía Social.***

Estas políticas reciben normalmente una visión y un juicio aislado por parte de numerosos autores. Se juzgan muchas veces como gasto y quebranto del Tesoro Público, lo mismo que pueda suceder con otras subvenciones, exenciones, bonificaciones e incluso beneficios fiscales. El juicio debe de realizarse, sin embargo, de una manera integrada. Por lo que se refiere a las empresas asociativas (cooperativas y sociedades laborales), la generación de flujos dinerarios a las arcas públicas (Seguridad Social y Administración tributaria) es importante y rápida en forma de cuotas sociales, retenciones tributarias a los trabajadores, tributación de las entregas de bienes y prestaciones de servicios, etc. Este tipo de empresas son de generación rápida,

---

<sup>27</sup> Dictamen 584/2009 sobre « Diversidad de tipos de empresa » (puntos 4.4.1 y 4.4.2)

<sup>28</sup> Dictamen 242/2000 del CESE sobre « Economía Social y mercado único » (punto 8.3.1)



incorporándose al proceso productivo con celeridad dado el uso intensivo de mano de obra y una estructura normalmente simplificada.

Esta integración y la contemplación dinámica del proceso hace que la onerosidad de las ayudas públicas sea más reducida que lo que se dice, más aún si entran en juego recursos hasta entonces improductivos.

#### **IV.2.2. La categorización de las políticas de apoyo según la naturaleza sustantiva de las medidas**

El elenco de políticas de apoyo a la Economía Social atendiendo a la naturaleza de éstas es variado y pueden ser agrupadas en tres grandes categorías: las medidas de carácter institucional, las medidas de índole cognitiva y las medidas de carácter estrictamente económico.

##### *Categorización de políticas dirigidas a la Economía Social*

Medidas institucionales	1. Reconocimiento de la <i>Economía Social como Actor Privado</i>
	2. Reconocimiento de la <i>capacidad de operar</i> de la Economía Social en todo sector de actividad económica
	3. Reconocimiento de la <i>Economía Social como Actor Político</i>
	4. Reconocimiento de la <i>Economía Social como Actor Ejecutor</i> de políticas
	5. <i>Organismos</i> públicos de fomento de la Economía Social
Medidas cognitivas	6. Difusión y conocimiento de la Economía Social por la sociedad
	7. Formación en Economía Social
	8. Investigación en Economía Social
Medidas económicas	9. Medidas presupuestarias
	10. Medidas fiscales
	11. Otras medidas de apoyo financiero
	12. Medidas de apoyo técnico

##### **IV.2.2.1 Las medidas de carácter institucional**

Las políticas institucionales confieren espacio sistémico a las empresas de la Economía Social desde el orden institucional vigente, reconociéndoles como actor tanto en la economía como en el diálogo social. Las políticas institucionales atañen también al reconocimiento de la Economía Social como actor en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes políticas públicas.

##### **Medidas de reconocimiento de la Economía Social como Actor Privado**



En un mundo en transformación, la legislación debe adaptarse a las exigencias de los nuevos tiempos. La Economía Social, que también está en cambio, puede ver limitado su desarrollo si la legislación no la acompaña favorablemente. Y a la inversa, si ésta es adecuada, puede tener un impacto notable sobre el comportamiento de los grupos promotores y constituir un medio muy eficaz para favorecer la Economía Social.

La adaptación de la normativa jurídica a las nuevas demandas de los agentes favorece su reconocimiento, despliegue y desarrollo. Así, el proceso de innovación jurídica bajo la forma de nuevos estatutos, que aparecen en el sector de servicios sociales de algunos países europeos como Suecia, Finlandia e Italia (Ley de 1991 sobre las cooperativas sociales), ha favorecido su reconocimiento y su éxito durante los últimos años.

Pero las innovaciones jurídicas pueden encontrar trabas si no cuentan con un apoyo o demanda real por parte de los agentes. En algunos casos, las nuevas fórmulas jurídicas ideadas por los poderes públicos no recogen el eco deseado. Es el caso, en Bélgica, del estatuto de las sociedades de finalidad social y que permite a las empresas privadas primar objetivos sociales al fin lucrativo. Este estatuto no ha tenido más que un éxito relativo. Esta situación se explica especialmente por su falta de atractivo y por el temor de los dirigentes de las asociaciones sin ánimo de lucro a perder algunas de sus ventajas (subsidios, régimen fiscal, etc.).

El carácter hermético o restrictivo de las reglas jurídicas ligadas a la creación de cooperativas puede explicar la baja creación de cooperativas. En otros países, como Austria, la existencia de organismos de control (como los organismos de revisión) a los que deben afiliarse las cooperativas pueden representar costes adicionales. En Italia, el Estatuto Asociativo presenta limitaciones significativas para el desarrollo de actividades económicas de gran envergadura, situación que no se da en otros países como, por ejemplo, en Francia. Por contra, la ausencia de una legislación protectora puede conllevar un grave declive del Sector tras un proceso de desmutualización; es el caso del Reino Unido, donde los inversores externos han desmutualizado las "*building societies*".

La lógica tradicional y natural de crecimiento de las entidades de la Economía Social se centra en la formación de estructuras federativas y de grupos cooperativos. Algunas sentencias del Tribunal de Justicia Europeo pueden dificultar este modo de desarrollo. En efecto, las estructuras federativas son interpretadas como un caso de acuerdo ilícito contrario a la libre competencia. Esta interpretación es, por lo menos, sorprendente, comparada con la permisividad acordada al fenómeno de la concentración patrimonial y financiera de los *holdings* privados capitalistas.

En algunos casos, las exigencias de los estatutos jurídicos de las entidades de Economía Social pueden actuar contra la creación de empleo o la consolidación de éste último. Es el caso en España de la limitación a la contratación de asalariados no socios con contrato indefinido en las cooperativas de trabajo asociado. El ratio asalariados estables / trabajadores miembros es



muy reducido si se compara con el de otros países, como Francia, lo que tiene efectos negativos sobre la estabilidad del empleo en las cooperativas con un fuerte crecimiento, como las cooperativas sociales, debido a que el acceso a la condición de miembro es generalmente más lenta.

### **Medidas de reconocimiento de la capacidad de operar de la Economía Social en todo sector de actividad económica.**

La legislación puede levantar importantes barreras al acceso y al libre desarrollo de algunas actividades de las entidades de la Economía Social. Así, en algunos países miembros, las cooperativas de consumo de productos farmacéuticos están prohibidas. En Francia, cierta normativa pública exige la separación nítida de actividades en detrimento de las prácticas tradicionales de la Economía Social, como la mutualización de los resultados; tal es el caso de la imbricación entre actividades mercantiles y no mercantiles. Por su parte, en España la falta de reconocimiento de las cooperativas dentro de la normativa reguladora de ciertas actividades ha tenido como consecuencia la disolución de las cooperativas afectadas. Por ejemplo, las reformas legales en el sector eléctrico han abocado a la práctica desaparición de algunas empresas de Economía Social muy antiguas: las cooperativas de suministro eléctrico.

### **Medidas de reconocimiento de la Economía Social como Actor Ejecutor de políticas**

En varios países el Estado de bienestar ha tenido la responsabilidad de ofrecer a los ciudadanos la mayor parte de los servicios de interés social o general directamente, mediante el sector público, o apoyándose en la Economía Social como *Actor Ejecutor de las políticas de bienestar social*. El interés de los poderes públicos por encargarse de las nuevas necesidades sociales, como la atención a las personas en situación de dependencia personal, por una parte, y las propiedades de la Economía Social en este mismo campo (como son su capacidad de cohesión social, de innovación social, de detección rápida y de satisfacción de las necesidades y de asignación de recursos de forma más eficaz que el sector privado lucrativo en contextos de asimetría informativa), por otra, han favorecido la revalorización de la Economía Social a los ojos de los poderes públicos.

En un importante número de países se ha extendido el modelo de gestión privada de servicios públicos. En este contexto se aprecia la existencia de contratos entre los poderes públicos y las entidades de la Economía Social en estos sectores sociales y de interés público. Si determinados Estados vienen practicando esta "delegación" desde hace tiempo, otros lo han ido haciendo progresivamente, revelando así su interés por la Economía Social al objeto de completar la acción del Sector Público. En Suecia, los municipios han privilegiado la gestión privada de algunos servicios de proximidad, como los parvularios a cooperativas (cooperativización), especialmente a cooperativas mixtas de padres y profesionales.



El interés de los poderes públicos por implicar a la Economía Social en estos servicios se ha materializado en algunos países en una legislación y una práctica que ha tendido a "discriminar" positivamente la oferta del Sector en relación a la de las empresas comerciales lucrativas. En Francia, por ejemplo, el "cuarto cooperativo" ("*quart coopératif*") es una cláusula que permite a las cooperativas operar en los mercados públicos respetando las reglas de la competencia. Esta regla ha permitido históricamente modernizar ciertas actividades, por ejemplo la construcción, donde las cooperativas han sido el elemento clave que ha permitido la transición del artesanado a la industria y la reducción de los costes. Esta cláusula, sin embargo, no se ha utilizado profusamente porque no constituye un argumento comercial.

Otras reglas han aparecido en los contratos de las Administraciones públicas europeas. Así, las "*cláusulas sociales*" y las "*cláusulas de inserción*" son valoradas por la Unión Europea en la medida en que se privilegia, en los contratos de las Administraciones públicas, la cláusula de "mejor postor social" más que el criterio del mejor precio.

En España son múltiples las leyes de cooperativas autonómicas que otorgan a las cooperativas un derecho preferente en los casos de empate en los concursos y subastas en que participen. La ley estatal de cooperativas establece que las cooperativas de trabajo asociado y las de segundo o ulterior grado que las agrupen, gozarán de prioridad en caso de empate en los concursos y subastas para los contratos de obras o servicios del Estado y de los demás Entes públicos (Disposición adicional quinta de la ley española de cooperativas).

El modo de regulación y de operativización de la colaboración entre las entidades de la Economía Social y los poderes públicos desde la perspectiva de la oferta de servicios tiene un impacto importante sobre las oportunidades de consolidación y de desarrollo del Sector. Nos referimos en concreto a las formas de articulación de la colaboración (subvenciones, convenios o contratos), a la diligencia en el pago y a las exigencias de las licitaciones públicas (magnitud de las fianzas).

La existencia de un *órgano de alto rango* dentro de las administraciones públicas nacionales con competencias reconocidas y explícitas en materia de Economía Social y cuyo nombre recoge la denominación (marca) de este sector social constituye un factor importante de apoyo. En efecto, lejos de contribuir a una guetización de este sector de la sociedad, la existencia de este tipo de órgano constituye un indicador de primer orden del nivel de reconocimiento y de priorización en la agenda de los *policy makers* de un país. Este órgano supone no sólo un reconocimiento institucional de la importancia de este sector en la sociedad sino también un impulso a su visibilidad e imagen sociopolítica amén de otros efectos sobre el proceso político, como información coordinación, etc.

Finalmente, en los países donde la Economía Social se halla más reconocida existen órganos institucionalizados de participación y diálogo social con representación de la Economía Social donde este sector encuentra cauces de participación en los *procesos de elaboración de políticas públicas*. Se trata de los consejos económicos y sociales, análogos al Comité Económico y Social



Europeo, a nivel estatal y regional, y de los Consejos de la Economía Social, como el Consejo de Fomento de la Economía Social existente en España.

#### **IV.2.2.2 Medidas de carácter cognitivo: Políticas de difusión, formación e investigación**

Una pieza clave para el despliegue socioeconómico y el desarrollo de la Economía Social es la existencia de adecuados mecanismos de difusión de esta forma de emprender a la sociedad en general y a determinadas públicos objetivo, mecanismos de formación específica y mecanismos de investigación. En parte este tipo de medidas ya fueron abordadas en el epígrafe IV.2.1 a).

Las políticas de difusión, formación e investigación van dirigidas a proporcionar, por un lado, visibilidad y receptividad social, y por otro lado, a desarrollar competencias en materia de formación e investigación en beneficio del sector. En varios países europeos existen líneas estables de apoyo a la formación y a la investigación especializada en Economía Social.

Las universidades y las organizaciones federativas suelen ser las encargadas de llevar a cabo estas funciones. En algunos casos, como Suecia, Portugal, Italia, España y Francia, han aparecido centros de investigación y de formación especializados articulados en redes, siendo una de las más activas la red de CIRIEC. También han aparecido otras redes, como la red EMES, la red del Proyecto internacional de la Universidad Johns Hopkins y redes interuniversitarias nacionales (como las redes alemana de cooperativas, la red interuniversitaria francesa de la Economía Social y solidaria, la red española de CIRIEC de investigadores en Economía Social, la red portuguesa del tercer sector, entre otras). Todas ellas han contribuido a difundir el concepto y los conocimientos sobre Economía Social a lo largo del territorio europeo. También en el ámbito de la formación en Economía Social los centros universitarios más consolidados han sido activos. En los últimos años, varias universidades, generalmente ligadas a dichas redes, en el marco de la conocida reforma europea de Bolonia, cuyo objetivo es constituir un espacio europeo de estudios superiores, han puesto en marcha títulos de postgrado en Economía Social.

En la actualidad se dan muchas de las condiciones objetivas para articular un moderno *sistema de innovación de la Economía Social* que implique tanto al sector cooperativo y de Economía Social, a las administraciones, a las universidades como a otras entidades y agentes, modelo que ha sido implantado con éxito en otros países.

#### **IV.2.2.3. Medidas de carácter económico**

##### **Medidas presupuestarias y otras medidas financieras.**

La Economía Social ha tenido tradicionalmente serias dificultades para financiarse lo que ha limitado sus oportunidades de desarrollo, en algunos casos hasta afectar a su funcionamiento normal. En general, estas dificultades se explican, por una parte, por sus reglas estatutarias específicas de



funcionamiento interno, especialmente su modo de reparto del poder de decisión y de distribuir los beneficios y, por otra, por las dificultades existentes para acceder a los mercados tradicionales de capitales (por ejemplo, al crédito bancario tradicional). Este factor de estrangulamiento del Sector puede atenuarse, incluso neutralizarse, con medidas que, por un lado, faciliten el acceso al crédito externo tradicional en análogas condiciones que las empresas con ánimo de lucro y, por otra parte, sostener financieramente sus estructuras. Estos dos objetivos pueden alcanzarse por medio de dos tipos de instrumentos: medidas legislativas e instrumentos financieros. Adicionalmente y no por ello menos importante, se encuentran las partidas presupuestarias afectas al fomento de la Economía Social.

En este contexto, algunos países han puesto en marcha medidas legislativas para reforzar los fondos propios de las cooperativas. En los años 90, en países como Italia, Francia y España estas medidas perseguían, sobre todo, abrir el capital social a los inversores externos, con fórmulas como las de los "miembros colaboradores, asociados o subvencionadores" (leyes italiana y francesa de 1992 y leyes regionales y central española). Estas medidas legislativas están también orientadas a permitir la emisión por parte de las cooperativas de títulos de préstamos sin derecho a voto al gran público.

La posibilidad de crear y de utilizar las estructuras de apoyo financiero de tipo cooperativo en el sector es otra de las medidas. En España, la ley contempla la posibilidad de crear *secciones de crédito* en las cooperativas. Numerosas cooperativas agrícolas se han beneficiado históricamente de estas secciones.

*Fondos mutuos.* Italia ha puesto en marcha una singular medida de apoyo financiero a las cooperativas: los fondos mutuos para la promoción y el desarrollo cooperativo. En efecto, la Ley 51/1992 establece la obligación de las cooperativas de destinar el 3% de sus beneficios a fondos que pertenecen a las Centrales del Movimiento Cooperativo italiano a las que éstas pertenecen y, a falta de afiliación, a un fondo dependiente del Ministerio de Trabajo. Estos fondos materializan el sexto principio cooperativo relativo a la solidaridad intercooperativa en el apoyo a diferentes tipos de iniciativas de desarrollo del movimiento (creación de nuevas cooperativas, ayuda a los proyectos de desarrollo, formación, etc.)

Otros fondos de promoción de la Economía Social paradigmático en Europa es la CFI - *Compagnia Finanziaria Industriale* -. Es una sociedad financiera italiana creada en 1987 a partir de la Ley 49/1985 ("Ley Marcora") cuyo capital está en manos de tres centrales cooperativas italianas (*Legacoop*, *Confcooperative* y AGCI). Su objetivo es apoyar la reactivación de empresas tradicionales en crisis transformándolas en cooperativas al objeto de mantener el empleo. Esta sociedad apoya a las nuevas cooperativas creadas participando hasta en el 49% de su capital social bajo la forma de capital riesgo y concede también créditos a bajo tipo de interés.

En España se ha puesto en marcha una fórmula original con el fin de favorecer la creación y el mantenimiento de empleos mediante el apoyo a la creación de cooperativas de trabajo y de sociedades laborales: los trabajadores



con derecho a prestación por desempleo pueden optar por una *capitalización en un pago único de todos los subsidios* si deciden constituir una empresa bajo una de las formas jurídicas de Economía Social mencionadas.

El acceso de las entidades de Economía Social a *los fondos que generan las loterías y el juego*, generalmente regulados y controlados por el Estado bajo la forma de monopolios públicos, es una medida de política pública utilizada en algunos países para favorecer a una parte del Sector. En el Reino Unido, una parte del dinero de la lotería se distribuye entre las "*charities*" siguiendo una lógica competitiva, sobre la base de la presupuestación de proyectos. En España es conocido el caso de la financiación de la Organización Nacional de Ciegos de España.

### **Medidas fiscales**

Un régimen fiscal favorable puede facilitar la consolidación y el desarrollo de la Economía Social. En diferentes países europeos se han adoptado distintas medidas fiscales favorables al sector. Estas medidas presentan un carácter diferenciado según las formas jurídicas de las entidades de la Economía Social y reposan sobre varios argumentos justificativos. Estos argumentos destacan la importancia del modo de funcionamiento interno y del papel desarrollado por las entidades de la Economía Social.

En la mayor parte de casos, las formas jurídicas estrictamente no lucrativas de la Economía Social gozan de un tratamiento fiscal más favorable que las formas cooperativas y mutualistas. El argumento que justifica las ventajas fiscales de las primeras reposa, sobre todo, en su carácter no lucrativo y en la asignación de sus recursos y beneficios a actividades de interés social o público.

En varios países se han puesto en marcha iniciativas en relación con las donaciones de los particulares y de las sociedades en beneficio de las entidades de la Economía Social. El contenido incentivador de tipo fiscal consiste fundamentalmente en una deducción en el impuesto sobre la renta para los particulares y en el impuesto de sociedades para las empresas.

La evolución de la normativa fiscal de los últimos años ha tenido un impacto significativo en la composición interna de la Economía Social. Así, en España, a partir de la aprobación de las Leyes 30/1994 y 50/2002 sobre la fiscalidad de las entidades sin ánimo de lucro, obras sociales de las cajas de ahorro y los Fondos de educación y promoción cooperativa de cooperativas, se han ido disociando progresivamente de la actividad de las cajas, y las cooperativas, respectivamente, dotándose de personalidad jurídica propia independiente bajo la forma de fundación, que es un estatuto beneficiado por la nueva fiscalidad.

### **Medidas de apoyo técnico**

Algunos países han puesto en marcha medidas de apoyo técnico bajo la forma de estructuras públicas de apoyo a la Economía Social. Estas estructuras públicas, que movilizan recursos materiales y humanos, ofrecen diferentes tipos de servicios reales (no financieros) al Sector, y tienen por objeto mejorar algunos



de sus puntos débiles: formación y asesoramiento técnico, comercial y legal, *networking*, etc..

Las estructuras públicas de apoyo son instrumentos de desarrollo de la Economía Social que aparecen bajo tres modalidades: a) las estructuras pasivas, cuando su cometido se limita a apoyar a las iniciativas procedentes de la Economía Social, b) las estructuras "catalizadoras", cuando favorecen directamente la eclosión de proyectos de desarrollo dentro del Sector y c) las estructuras proactivas, cuando desarrollan directamente proyectos públicos orientados al desarrollo del Sector. Estos instrumentos de apoyo material son gestionados por el Estado de forma centralizada (*Prodescoop* en Portugal, por ejemplo) o descentralizada (Agencias de desarrollo cooperativo en Finlandia y en Suecia).

#### **IV. 3. Las políticas de Economía Social en España**

En la España de las autonomías, las políticas públicas con incidencia específica en la Economía Social han sido urdidas desde los niveles estatal y autonómico de gobierno. La distribución de competencias entre ambas Administraciones ha configurado los marcos institucionales de sus actuaciones, mientras variables sociopolíticas y económicas, como es la apuesta política de cada gobierno hacia este sector social, lo han sido para el contenido y nivel de despliegue de las medidas.

##### **Administraciones públicas responsables en materia de Economía Social**

En España las políticas públicas dirigidas específicamente a la Economía Social han sido establecidas desde el Estado y los gobiernos de las Comunidades Autónomas principalmente desde sus administraciones con competencia en materia de Trabajo y de Asuntos Sociales, es decir, respectivamente, el Ministerio de Trabajo e Inmigración y las Consejerías autonómicas de Trabajo y de Bienestar Social.

En España, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico se carece de un Ministerio/Consejería o de un *órgano interministerial especializado* mayoritariamente en materia de Economía Social, como sí sucede en otros países (como Francia cuyo gobierno integra un Ministerio de la Juventud, del deporte y de la vida asociativa así como una Delegación interministerial sobre Innovación Social y Economía Social, o Bélgica, cuyo gobierno dispone de una Secretaría de Estado sobre Desarrollo Sostenible y Economía Social) o como existió a nivel estatal durante parte de la década de los años noventa con el INFES, Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.

Sin embargo, varias administraciones públicas estatales y autonómicas disponen de Direcciones Generales con referencia explícita a la Economía Social o al Cooperativismo, caso de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de la Empresa del Gobierno



de España y de otros gobiernos autonómicos como el de Castilla León, Comunidad Valenciana o de Andalucía.

### **Políticas estatales dirigidas al sector de mercado de la Economía Social**

El núcleo principal de dispositivos públicos dirigidos específicamente a la Economía Social emana del nivel central de gobierno. Su activación data de la década de los años ochenta. Los reducidos cambios en esta batería de medidas revelan un elevado grado de inercia institucional hacia este sector. Este abanico de medidas constituye, además, la única *Política Común de Economía Social en la España de las autonomías*, con capacidad de vertebración, coordinación y de establecer un principio de equidad entre regiones. Es importante señalar que dos gobiernos autonómicos permanecen al margen de este sistema, en razón a su particular sistema fiscal y hacendístico: la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra.

A dicho elenco de medidas los gobiernos autonómicos, con cargo a sus propios recursos y en función de sus respectivas apuestas políticas por la Economía Social como pilar del desarrollo de su territorio, adicionan, en general, otros dispositivos.

El *doble nivel de medidas* en este ámbito, estatal y autonómico, ha configurado con el tiempo una realidad dispar en el territorio, con desiguales grados finales de apoyo entre regiones. Tal *mosaico* es aprehensible tanto desde la perspectiva de la política presupuestaria (gasto dirigido específicamente a la Economía Social) como desde la política fiscal (ahorro fiscal específico para las entidades de la Economía Social). Las empresas de Economía Social con capacidad de movilidad espacial encuentran, en este contexto, ciertas *economías de localización*.

A nivel estatal, atendiendo al mandato constitucional de fomento de la Economía Social, explícito en el articulado del texto de la Carta Magna, especialmente en su conocido artículo 129.2, la Administración central ha edificado tres principales dispositivos de apoyo a la Economía Social de mercado:

- Una política fiscal específica favorable,
- Una política presupuestaria específica de apoyo a la Economía Social, y
- Una política de empleo específica, aquella que integra la política activa con la pasiva de empleo.

#### *Política fiscal específica favorable*

Las distintas formas institucionales de Economía Social gozan en todo el territorio español de beneficios fiscales, aunque desiguales, conformando un panorama de realidades fiscales muy dispares. Cabe destacar las siguientes:

- Las cooperativas se benefician de la Ley 20/1990 de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Esta Ley establece dos niveles de



protección, el de las cooperativas protegidas, que gozan, entre otros, de una bonificación del 95% en determinados impuestos locales y de un tipo impositivo reducido del 20% en el Impuesto sobre Sociedades, y el de las cooperativas especialmente protegidas, que disfrutaban de una bonificación del 50% en la cuota íntegra en este último impuesto.

- Las entidades asociativas agrarias se benefician de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, la cual supone, para las cooperativas agrarias, una bonificación del 80% en la cuota íntegra en el Impuesto sobre Sociedades.

- La Ley 4/1997 de sociedades laborales establece, para estas empresas, bonificaciones del 99% e incluso exenciones del 100% en las cuotas del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en ciertas operaciones.

*Política presupuestaria específica: el programa “Desarrollo de la Economía Social”*

Este programa hunde sus raíces en las ayudas del Fondo Nacional de Protección al Trabajo y posteriormente en las ayudas destinadas al fomento de las cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Desde la aprobación de la Orden de 29 de diciembre de 1998, el programa “Desarrollo de la Economía Social” constituye una partida presupuestaria objeto de transferencia directa del Estado a las Comunidades Autónomas (excepto el País Vasco y Navarra, que disfrutaban de un sistema propio, así como las ayudas directamente gestionadas por el propio Ministerio de Trabajo) que tienen asumidas competencias en materia de gestión –y por tanto de concesión- de dichas ayudas.

Las acciones subvencionables con cargo a dichas partidas presupuestarias son las indicadas en la siguiente tabla:

Contenido-tipo de las ayudas destinadas a apoyo a la creación de empleo en cooperativas y sociedades laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

<b>Líneas de ayudas</b>	<b>Conceptos subvencionables</b>
1. Ayudas y subvenciones para el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales	- incorporación de desempleados como socios trabajadores o de trabajo - asistencia técnica (principalmente para estudios de viabilidad, auditoria y asesoramiento) - formación, difusión y fomento de la



	Economía Social vinculadas directamente a la promoción del empleo
2. Apoyo a las inversiones de cooperativas y sociedades laborales	- inversiones en activos fijos - bonificación de intereses

La distribución de estos créditos es establecida anualmente por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, de acuerdo con el Art. 153 de la Ley General Presupuestaria. A lo largo de cada ejercicio, los anteriores créditos son generalmente incrementados con nuevos ingresos procedentes de la Unión Europea. Estos nuevos ingresos se distribuyen entre las CCAA en función de la cofinanciación del Fondo Social Europeo (caso de las ayudas para el fomento del empleo) y del FEDER (caso de las ayudas a las inversiones) a las acciones ejecutadas por cada una de ellas.

*Política de empleo específica, integradora de políticas activas de empleo y políticas pasivas: la capitalización de la prestación por desempleo en un pago único*

Una medida de fomento de empleo que, indirectamente contribuye a la creación y desarrollo de cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales es la recogida en el Real Decreto 1044/1985, la cual contempla que los parados con derecho a tres o más meses de prestaciones por desempleo pueden percibir en un pago único el importe total del valor de la prestación por desempleo, con el fin de destinar su cuantía a la realización de una actividad profesional como socio de una Cooperativa de trabajo asociado o de una Sociedad Laboral

#### **IV.4. Las políticas de Economía Social en Europa**

A lo largo del último cuarto de siglo han sido numerosos los gobiernos de Europa que han desplegado políticas públicas hacia la Economía social. En general han articulado *políticas sectoriales* que han incluido referencias explícitas a las formas institucionales que integran la *Economía Social*, aunque con plasmación fragmentaria e inconexa: Son los casos de las políticas activas de empleo en las que han sido involucradas las cooperativas de trabajadores y las empresas de inserción, de las políticas de servicios sociales, donde las asociaciones, fundaciones y otras entidades sin fin de lucro han desempeñado un papel clave, de las políticas agrarias y de desarrollo rural, en las que las cooperativas agrarias han sido implicadas, o la referencia a las mutualidades de previsión social en el marco de los sistemas de previsión social. Más recientemente han emergido *políticas específicas de Economía Social*, unas centradas en las empresas que operan en el mercado y otras dirigidas a las entidades sin fines de lucro, que operan fuera del mercado, pocas veces de modo transversal.

El despliegue de estas políticas ha sido irregular tanto en amplitud como en contenido en los países de la Unión. La diversidad de las políticas y la irregularidad de su despliegue se explican, principalmente, por el contexto



político, económico, histórico, social, cultural e institucional propio de cada una de las situaciones nacionales y regionales en que fueron concebidas.

Más concretamente, entre los principales elementos que explican el alcance y la importancia de las políticas realmente desplegadas, además de la intensidad y manera de insertar la Economía Social en dichas políticas, figuran el reconocimiento social y político de esta realidad institucional (la Economía Social), la visibilidad del sector y la imagen que proyecta hacia la sociedad y hacia los formuladores de políticas en relación con el papel que desempeñan en el desarrollo multidimensional (económico, social y cultural) de la nación, el peso económico y la tradición de esta realidad y, finalmente, su capacidad de representarla en los distintos procesos de elaboración y aplicación de las políticas públicas.

Por otra parte, en aquellos países donde el sector de la Economía Social goza de mayor reconocimiento social (apareciendo incluso recogido y apoyado en su respectiva Carta Magna, la Constitución), tradición, dinamismo económico y capacidad de interlocución, existe una riqueza de dispositivos de políticas públicas en este ámbito que gozan además de una dilatada historia. En cambio, en países donde es sólo recientemente cuando se está 'descubriendo' políticamente este sector institucional (aunque no alguno de sus componentes, como las cooperativas), las medidas específicas dirigidas al sector son aún escasas y a menudo inducidas por dispositivos supranacionales, en concreto, aquellos emanados de la Unión Europea.

En muchos países de la Unión existen órganos públicos especializados en la promoción de la Economía Social. En unos casos presentan un carácter interministerial y se encuentran en países como Francia, cuyo gobierno incluye un Ministerio de la Juventud, del deporte y de la vida asociativa así como una Delegación Interministerial sobre Innovación Social y Economía Social, Bélgica, cuyo gobierno disponía de una Secretaría de Estado sobre Desarrollo Sostenible y Economía Social y ahora de una Secretaría de Estado para la Economía Plural, o España, donde existió durante parte de la década de los años noventa el interministerial Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social. La existencia de estos órganos depende, no obstante, en gran medida, de los cambios y reestructuraciones en los gobiernos de los respectivos países.

La realidad que predomina en Europa, cuando la Economía Social o sus componentes son tenidos en cuenta en la agenda política de los gobiernos, es la introducción sectorializada de esta realidad social en el marco de las diferentes políticas sectoriales, por ejemplo, en la política de empleo del respectivo Ministerio de Trabajo o en la política de bienestar social y acción social del correspondiente Ministerio de Asuntos Sociales. Este último hecho no es sorprendente, pues, a fin de cuentas, estas políticas sectoriales son las respuestas del Sector Público a las múltiples demandas y problemas sustantivos de su sociedad de referencia, de modo análogo al hecho de que la aparición de las múltiples formas de Economía Social son las respuestas espontáneas de la sociedad civil organizada a análogos problemas en ausencia de respuestas eficaces tanto por parte del Sector Público como del Sector Privado tradicional. En muchos casos las iniciativas de la Economía Social preceden a la actuación



del sector Público a la hora de resolver problemas, proponiendo soluciones creativas, revelando así una potente capacidad de innovación socioinstitucional.

### **Las políticas públicas de la Economía Social en las instancias comunitarias**

Durante las tres últimas décadas, la atención prestada a la Economía Social por parte de las diferentes instancias comunitarias ha sido creciente aunque discontinua en el tiempo y desigual según instituciones. Progresivamente ha ido reconociendo el importante papel de la Economía Social en el desarrollo social y económico de Europa, y con él su naturaleza de pieza fundamental del Modelo Social Europeo.

La larga marcha hacia el reconocimiento institucional de la Economía Social y la articulación de políticas europeas específicas comienza en los años ochenta y culmina en 1989 con la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre “Las empresas de Economía Social y la creación de un mercado sin fronteras”, en la que se proponía establecer una base jurídica europea para las cooperativas, asociaciones y mutuas en forma de Estatutos y con la creación de la Unidad de Economía Social en el seno de la Dirección General XXIII de la Comisión Europea. Durante esa década dos instituciones comunitarias, el Parlamento y el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), emiten sucesivos Informes, propuestas y Resoluciones que ponen de relieve el valor añadido social de la Economía Social. El Parlamento emite informes como el de Avgerinos sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional, Mihr sobre el papel de las cooperativas a la construcción europea, Trivelli sobre las cooperativas y la cooperación al desarrollo así como la proposición de resolución de Eyraud, Jospin, Vayssade (1984) que invita al Consejo y a la Comisión a examinar las posibilidades de establecer un derecho europeo de asociaciones. El CESE, por su parte, auspició en 1986 una conferencia europea de la Economía Social junto con el Comité de Coordination des Associations Coopératives de la Communauté (CCACC) y editó en ese mismo año el primer estudio europeo sobre las cooperativas, mutuas y asociaciones.

A partir de 1989 se producen sucesivos avances y ciertos retrocesos en el reconocimiento y despliegue de políticas de Economía Social. Como se ha señalado más arriba, se institucionaliza la primera administración pública especializada en Economía Social, la “Unidad de Economía Social” de la Dirección General XXIII, creada por la Comisión Europea en 1989 bajo la Presidencia de Jacques Delors. Su programa de acción era muy ambicioso, dados los escasos recursos económicos y humanos con los que contaba:

- emprender iniciativas para reforzar el sector de las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones;
- elaborar una legislación europea de cooperativas, mutuas y asociaciones;
- analizar el sector;
- asegurar la coherencia de las políticas de la UE en cuanto afecten al sector;
- mantener contactos con las federaciones representativas que existan;



- establecer relaciones con los componentes del sector que permanezcan sin organizar;
- concienciar a los decisores sobre el sector de las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones;
- evaluar los problemas que afronta el sector;
- representar a la Comisión en temas que atañen a las otras instituciones de la UE.

Esta Unidad es reestructurada en el año 2000 cuando sus competencias son escindidas entre dos Direcciones Generales: la DG Empresas e Industria, donde se creó una Unidad B3 de "Artesanía, pequeña empresa, cooperativas y mutuas", centrada en los "aspectos empresariales" de las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones, y la DG de Asuntos Sociales, con competencias en materia de asociaciones y fundaciones.

Junto a la Unidad anterior, dos instituciones comunitarias han sido importantes valedores de la Economía Social:

- el Comité Económico y Social Europeo (CESE), órgano consultivo de la Unión Europea, el cual tiene en su Grupo III representantes de la Economía Social, los cuales han creado una 'Categoría Economía Social'. Su actividad ha sido especialmente prolífica en los últimos años, emitiendo diversos Dictámenes.
- el Parlamento Europeo. En 1990 crea en su seno por primera vez un 'Intergrupo parlamentario Economía Social', el cual, será desactivado y vuelto a reconstituir en 2005. En el año 2009 este Parlamento aprobaba un informe histórico para la Economía Social Europea: el *Informe Toia*, ya comentado en el capítulo II.

Adicionalmente se encuentra el Comité Consultatif de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF), constituido en 1998, cuya función habría de ser la de dar su opinión sobre las diferentes cuestiones relacionadas con la promoción de la Economía Social a nivel de la Unión. Dicho Comité fue suprimido en 2000, tras la reestructuración de la Comisión, pero, a iniciativa de las propias organizaciones sectoriales, se activa inmediatamente la Conférence Permanente Européenne des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations (CEP-CMAF) como plataforma europea interlocutora de las instituciones europeas. En 2008 se convirtió en *Social Economy Europe*.

A la hora de desplegar sus acciones, las instituciones comunitarias recurrentemente se enfrentan a un doble problema relativo a la Economía Social: el de su escasa base legal y el de su insuficiente precisión conceptual, debatiéndose entre una ausencia de referencia explícita en los textos básicos de la Unión (Tratado de Roma y Tratado de Maastricht), una definición (cuando la hay) basada en las formas jurídicas y no por las actividades que desarrolla, y entre una multiplicación de denominaciones (como Tercer sistema, sociedad civil, etc.) que contribuyen a dificultar el consenso en torno a la denominación de esta realidad.

Desde la perspectiva del reconocimiento jurídico y de la visibilidad de la Economía Social, los principales avances han sido los siguientes:



- Las Conferencias europeas (París, Lisboa, Bruselas, Roma, Sevilla, Gante, Atenas, Luxemburgo, Salamanca, Tours, Cracovia, Estrasburgo y Praga entre otras) organizadas por las Presidencias del Consejo de la Unión Europea o en el marco de las mismas,
- Los sucesivos Dictámenes del CESE y las iniciativas y opiniones del Intergrupo Economía Social del Parlamento Europeo, en algún caso, también del Comité de Regiones e incluso de la propia Comisión que han contribuido a dar visibilidad a este sector social y sus componentes;
- El Observatorio europeo de las PYME ha dedicado su 6º informe (2000) a las asociaciones y las fundaciones.
- El Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, cuyo objetivo es armonizar y favorecer la transnacionalidad, además de dar soporte institucional a ciertas iniciativas empresariales europeas, está generando un efecto demostración positivo tanto hacia los nuevos países miembros de la Unión como hacia aquellos países que, como Reino Unido y Dinamarca, carecen de legislación especializada en materia de cooperativas.
- La reciente aprobación de la regulación sobre las cláusulas sociales,
- Una creciente política favorable hacia las empresas sociales.

En las políticas desplegadas, los objetivos a los que va ligados la Economía Social son básicamente el empleo, los servicios sociales y la cohesión social, apareciendo, por tanto, sobre todo en dos grandes ejes de políticas públicas: las políticas sociales y de integración laboral y social y las políticas de desarrollo local y de creación de empleo. El interés por parte de las instituciones comunitarias en implicar a la Economía Social en estos objetivos constituye un avance fundamental, sin embargo, revela una concepción estrecha del potencial y de las propiedades que aquella puede generar en la sociedad y la economía europeas.

Una política presupuestaria europea específica de Economía Social no ha podido abrirse. Los dos intentos habidos han fracasado. Así, el primer Programa plurianual de acciones comunitarias en favor de las asociaciones, las mutuas y las fundaciones en la Comunidad Europea (1995-1997) tenía por objeto promover la Economía Social europea mediante acciones específicas transnacionales así como su inclusión en las políticas comunitarias (estadísticas, formación, investigación y desarrollo). Aprobado por el Parlamento Europeo con un presupuesto de 5,6 millones de ecus, fue rechazado por el Consejo. Análoga suerte tuvo la segunda propuesta de Programa plurianual para la Economía Social. El enfrentamiento entre el Consejo y el Parlamento se constata en la misma línea presupuestaria 'Economía Social', la cual es eliminada en 1997 por el primero y rehabilitada por el segundo.

La participación de la Economía Social en la política presupuestaria de la Unión Europea se ha realizado en el marco de las políticas de empleo y de cohesión social, en concreto a través de los programas presupuestarios plurianuales de promoción de las PME y del empleo, como la iniciativa comunitaria ADAPT, la iniciativa EQUAL de integración social y laboral, los programas "Actuar localmente a favor del empleo", "Capital local con finalidad social" y el Fondo Social Europeo (FSE) en el marco de las medidas de fomento de las iniciativas locales (submedida 10 b) hacen referencia explícita al papel de



la Economía Social. Estas referencias se enmarcan en el reconocimiento de la Economía Social en el marco del empleo y el desarrollo local de la Estrategia de Lisboa.

Singularmente, a iniciativa del Parlamento Europeo, la Comisión activó en 1997 una importante acción piloto, la única de gran envergadura enfocada específicamente hacia la Economía Social, denominada "Tercer sistema y empleo" dirigida a explorar y promover el potencial del Tercer sistema (sinónimo de Economía Social) en el campo del empleo. Operativizada por la Dirección General "Empleo y Asuntos Sociales" hasta el año 2001, puso en marcha 81 proyectos por valor de casi 20 millones de euros. No ha tenido continuidad.

Estos programas han tenido unos amplios efectos estructurantes tanto a nivel nacional como internacional para articular y vertebrar la Economía Social Europea a nivel de federaciones, redes, investigaciones, cultural, de políticas. De especial importancia es el programa EQUAL. Apoya a proyectos que implican la participación de entidades de la Economía Social, tales como "Reforzar la Economía Social (Tercer Sector) nacional, especialmente los servicios para las comunidades locales y la mejora de la calidad del empleo". Los proyectos incluyen también conferencias y debates, claves para la difusión del concepto. Su impacto está siendo decisivo en países como Polonia, Irlanda y Austria.

Es importante subrayar, dentro de la arquitectura de la política europea, el protagonismo conferido a los gobiernos nacionales a la hora de trasladar la política de la Unión a los países miembros.

Desde la Dirección General Empresa algunas iniciativas también han sido puestas en marcha: la Comisión constituyó en 2000 un grupo político de empresa, bajo la Dirección General Empresa, cuya función es aconsejar a la Comisión sobre todas las cuestiones relativas a este campo. Esta institución, integrada por expertos procedentes del sector empresarial y de representantes de los Estados miembros, tiene por objeto examinar las cuestiones generales de empresa y asesorar a la Comisión en la difusión de las buenas prácticas. Este órgano cuenta con representación de la Economía Social. En su agenda han estado el Libro Verde sobre el espíritu de empresa, el Libro Verde sobre la responsabilidad social de las empresas, así como un Informe sobre los factores de competitividad de las empresas. Mas recientemente se ha elaborado el ya citado Manual para realizar cuentas satélite de las empresas de la Economía Social (cooperativas y mutuas). Dicho Manual, adoptado por la Comisión Europea, ha sido recomendado por la misma a los institutos nacionales de estadística de la Unión para elaborar cuentas satélite de la Economía Social.

Los tímidos avances citados en el reconocimiento y en el despliegue de políticas a nivel comunitario contrastan con dos asuntos que ocupan un lugar central en la política y agenda comunitaria: se trata, por un lado, de las barreras procedentes de la *política de defensa de la competencia* (Pezzini, 2000), al considerar la actividad de las cooperativas como 'ententes', luego prácticas restrictivas de la competencia que han de ser reprimidas, y por otro lado, el actual contexto de revisión de la *política de ayudas de estado*, de financiación de



los servicios de interés general: cláusulas sociales, y las asociaciones sin fines de lucro, únicos beneficiarios sin cuestionamiento.

El primer objetivo de Europa continúa siendo el alcanzar un nivel más elevado de empleo. Desde la aprobación del Tratado de Amsterdam, que contenía un nuevo capítulo sobre el empleo, se decidió en el marco de la Cumbre sobre el empleo de Luxemburgo en noviembre de 1997 que la estrategia en materia de empleo sería concebida de manera que reposara sobre cuatro pilares principales: la empleabilidad, el emprendedor, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

El Consejo extraordinario sobre el Empleo, que tuvo lugar en Luxemburgo en 1997, puso de manifiesto, el papel que puede jugar la Economía Social: "Los Estados miembros van a idear medidas con el fin de explotar plenamente las posibilidades ofrecidas por la Economía Social para la creación de empleo a nivel local y en las nuevas actividades ligadas a las necesidades todavía insatisfechas por el mercado y van a examinar, con el fin de reducirlos, todos los obstáculos a estas medidas."



## CAPÍTULO V

### ECONOMÍA SOCIAL, INTERLOCUCIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

#### **V.I.- La participación de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos: un instrumento esencial en la construcción del Estado social**

1. En la evolución de los Estados eurocontinentales, tal y como los mismos vinieron conformándose a lo largo del siglo XIX tras la implantación y definitiva maduración de los principios y valores aportados por el nuevo orden político, económico y jurídico triunfante de la revolución burguesa, la terminación de la II Guerra Mundial va a actuar como un factor de expansión y profundización de algunos de los cambios que, de manera aislada en el espacio y episódica en el tiempo, van a ir apareciendo en el período de entreguerras. En lo que aquí importa señalar, tales cambios afectarán a la comprensión del propio Estado o, al menos, de bastantes de sus elementos estructuradores.

Desarrollando de manera sistemática y coherente, conforme a criterios de unidad, algunas de las medidas precozmente enunciadas por la Constitución de Weimar y puestas en práctica por los primeros gobiernos republicanos, el movimiento constitucional que surge tras la conclusión de la segunda conflagración mundial sienta las bases para la emergencia de un nuevo modelo de Estado, el Estado Social y Democrático de Derecho, que en buena medida se edifica sobre la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad o, si se prefiere, a partir de la renovación de la función tipificadora de esas relaciones asignadas a las constituciones. Estas, las cartas magnas nacionales, ya no son solo un pacto social para la limitación del poder político; también son, y en parte nada desdeñable, un pacto para la predeterminación de un programa de acción política de promoción del progreso social y económico de los ciudadanos.

En el modelo anterior, el denominado modelo pluralista, que se va construyendo y formando durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, las relaciones entre poderes públicos y sociedad se articulan a través de grupos de intereses, todos los cuales tienen la posibilidad – en ocasiones más teórica que efectiva – de hacer oír su voz y de ejercitar un poder de presión e, incluso de veto, sobre los grupos concurrentes. No hay un único centro de poder; éste se dispersa entre todos los grupos, de suerte que el poder de cada uno se compensa y equilibra con el que tienen reconocidos los demás. En semejante contexto social, el proceso político termina siendo el resultado de la interacción entre grupos; esto es, del libre y cambiante juego de las recíprocas presiones y resistencia que ejercen entre sí los grupos. El proceso político, en suma, es la arena en la que los intereses sociales organizados concurren entre sí en términos competitivos para la satisfacción de sus respectivos y egoístas intereses, asumiendo entonces el Estado, de manera constante, el papel de garante de las reglas de juego y, de manera eventual y transitoria, la función de árbitro de esa competencia legítima.



Esta inteligencia sobre los procesos de articulación de los intereses sociales y la formación de la voluntad política es la que entra en crisis, primero de manera tímida tras la finalización de la II Guerra Mundial y, más tarde, durante las décadas de los años 50 y 60 del siglo anterior, de modo acelerado. En realidad, sin embargo, el sistema que va surgiendo no representa una ruptura o un corte del modelo pluralista; es, más bien, el resultado de un eje de desarrollo o de un proceso de evolución de ese modelo, que, al menos en parte, trae causa en la radicalización o acentuación de algunos rasgos y tendencias del pluralismo. En todo caso y sea cual fuere la tesis que se defiende sobre su origen y conformación, las funciones del Estado y de los grupos de intereses en la sociedad experimentan cambios intensos en la variante del modelo pluralista o, si se quiere, en el nuevo modelo emergente. La función de aquél, del Estado, ya no consiste o no siempre consiste en garantizar la observancia de las reglas de juego por parte de los grupos sociales que se encuentran en la sociedad, y en ella actúan, en posición de concurrencia, a menudo conflictiva. Ahora, el Estado llama a los grupos sociales a que participen en los procesos políticos, llamada ésta, por otra parte y como es evidente, que no afecta a todos ellos, sino a los dotados de mayor capacidad de representación de esos intereses. La definición del interés general no es ya una competencia exclusiva del Estado; es una tarea que el poder político comparte con los grupos sociales, bien que con una intensidad variable, dependiendo del grado de implantación de los elementos delimitadores del nuevo modelo. Por lo demás, y no es lo de menos, el objetivo final de este nuevo modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad busca la neutralización o, cuando menos, la moderación de los conflictos sociales, fin éste que se consigue, en lo esencial, a través de dos frentes, estrechamente combinados entre sí. Por una parte, articulando fórmulas de corresponsabilidad entre poder público e intereses privados en lo que a los procesos de toma de decisiones concierne. Por otra, propiciando la conversión de los intereses particulares en posición de concurrencia en intereses particulares en situación de convergencia; en pocas palabras, fomentando el consenso entre esos grupos de intereses.

2. De seguro, una de las manifestaciones que mejor ilustra las transformaciones habidas en la reorganización del Estado, a resultas de la renovación que experimentan las relaciones entre poderes públicos y grupos sociales de intereses, es la participación de estos grupos - que, por definición, representan intereses sectoriales y particulares y, en modo alguno, intereses generales - en las estructuras organizativas del propio Estado. Aun cuando esta participación puede instrumentarse en la realidad política de cada Estado de forma muy heterogénea, como así ha sucedido, puede convenirse con un margen razonable de certeza que son dos las grandes vías de instrumentación de esa participación. La primera consiste en la incorporación de los representantes de esos grupos sociales en órganos cuya creación y funcionamiento no viene exigida por esa incorporación; es, antes al contrario, garantía de la un ejercicio eficaz y eficiente de las competencias asumidas y desempeñadas por el poder público, señaladamente el ejecutivo. La segunda vía de articulación de la presencia de los grupos de intereses particulares se canaliza a través de la creación de órganos *ad hoc*, a los que se puede encargar bien la colaboración en los procesos de toma de decisiones políticas bien la cooperación en la gestión de las actuaciones administrativas. Mientras que en el



primer caso los representantes de los grupos sociales en las actividades públicas acceden a órganos de composición mixta, en la que se también hay presencia del Estado, en el segundo caso los órganos creados de manera expresa y directa pueden tener una estructura más diversificada. Pueden ser, como en el supuesto anterior, mixtos; pero también pueden constituirse órganos cuyos integrantes sean única y exclusivamente representantes de la sociedad civil organizada.

Como se ha hecho constar, aunque sea de forma incidental o colateral, la participación de los grupos sociales en las estructuras orgánicas del Estado (de alguna de sus administraciones) no puede pretender incorporar a todos y cada uno de esos grupos. El principio de pluralismo social, propio de las sociedades democráticas, hace de imposible cumplimiento una pretensión semejante. Con vistas a compatibilizar y hacer recíprocamente conciliables ambos fenómenos, los de participación de los grupos sociales en la vida política y de variedad de los grupos que conforman la sociedad, los ordenamientos jurídicos has creado y puesto a punto un concreto dispositivo: la representatividad. Es éste un concepto que, al evaluar mediante el manejo de diversos criterios la capacidad de representación de los diferentes grupos, logra seleccionar cuál o cuáles, de entre ellos, son los más aptos para la defensa de los intereses particulares. Serán estos los que terminarán accediendo a esa nueva función del Estado, consistente en articular en su seno fórmulas de participación de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos.

3. El propósito del presente capítulo reside, precisamente, en analizar las vías a través de las cuáles los agentes de la Economía Social intervienen en los procesos políticos, en su doble e inescindible condición de actores económicos y sociales dotados de una especial relevancia en la sociedad de nuestro tiempo. Es ésta una nota, la de la relevancia, apreciable en el doble plano cuantitativo y cualitativo, mensurable aquél en razón de variables tales como el peso de este sector de la economía en los PIB nacionales o regionales o la tasa de empleo a él vinculado y deducido este otro, el juicio cualitativo, en función de los altos principios y valores que las entidades integradas en la Economía Social defienden y expanden a través de su actividad económica.

Dos serán, en concreto, los temas objeto de desarrollo. El primero pretende examinar los cauces de participación del sector de la Economía Social en el Estado. El segundo tema se centra en el estudio de las organizaciones de la Economía Social que ejercen funciones de representación institucional. Sin perjuicio de lo que ha de razonarse en breve, conviene hacer constar que la perspectiva de análisis de ambos temas no se queda limitada exclusivamente al ámbito nacional, estatal o autonómico. Además de este inesquivable escenario, la dimensión europea ofrece un segundo y obligado observatorio de estudio.

Antes de abordar las cuestiones apenas enunciadas, no resultará impertinente efectuar algunas observaciones de carácter general, que en realidad ya ofrecen algunas pistas de interés sobre el contenido y alcance de la intervención del sector de la Economía Social en los asuntos públicos. Lo primero que conviene destacar es que, de ordinario, las vías de participación de las entidades de la Economía Social se caracterizan por dos rasgos: de un lado,



su carácter orgánico y, de otro, su naturaleza formal. En consecuencia, las expresiones más típicas de esa participación se articulan mediante el reconocimiento a favor de las organizaciones representativas de la Economía Social de un derecho de acceso a consejos o comités de variada denominación y composición, pero normalmente constituidos *ad hoc* y concebidos como plataformas de expresión de la sociedad civil organizada en las estructuras organizativas del Estado. O por expresar la misma idea desde otro ángulo y en términos comparativos: a diferencia de lo que acontece con otras representaciones de la sociedad<sup>29</sup>, la participación de esas organizaciones, las de la Economía Social, rara vez se instrumenta mediante cauces no orgánicos o informales, como pueden ser la concertación social, en su condición de fuente de acuerdo sociales. La segunda observación que conviene igualmente destacar, en buena medida ya deducible de la anterior, alude al diferente desarrollo que, en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos, ha merecido la participación institucional de los agentes de la Economía Social en relación con otros actores económicos y sociales, señaladamente los actores de la economía capitalista y lucrativa. No son estos momento ni lugar apropiados para traer a colación las razones que explican este diverso tratamiento, bastando con haber dejado constancia de este hecho.

## **V.2. La participación de los agentes de la Economía Social en las instituciones públicas**

### **V.2.1. En el ámbito europeo: el Comité Económico y Social Europeo**

1. Es de sobra sabido que el Tratado constitutivo de la hoy Unión Europea (UE), el Tratado de Roma (TR) de 1957, centró lo esencial de sus objetivos y fines comunitarios en una vertiente económica, consistente en la creación de un mercado común en el que pudiesen circular libremente y sin restricciones capitales, mercancías, establecimientos y trabajadores. No obstante, lo social no quedó completamente al margen del edificio jurídico comunitario. Así, el Preámbulo del TR aludiría conjuntamente “al progreso económico y social” y a la necesidad de una “constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo”. Y el articulado del mismo, al margen del tratamiento de la libertad de circulación de trabajadores (arts. 48-51), entendida en su sentido originario como una libertad fundamental puesta al servicio de la construcción del mercado común, dedicaría un título a la política social (arts. 117-128).

Con vistas a la promoción y puesta en práctica de las políticas sociales, el referido TR crearía una serie de instituciones entre las que destaca, en lo que aquí importa, el Comité Económico y Social<sup>30</sup> (CESE). En la actualidad y tras las diversas modificaciones operadas en el TR, la ordenación jurídica del CESE se contiene en los arts. 7.2 y 257-262 de la versión consolidada por el Tratado de Niza<sup>31</sup> así como en su Reglamento Interno (RI, en adelante)<sup>32</sup>. Conforme declara

<sup>29</sup> Las organizaciones sindicales y empresariales constituyen ejemplo paradigmático

<sup>30</sup> Cfr. arts. 4.2 y 193 a 198 TR y 3.2 y 165-º70 del Tratado CECA

<sup>31</sup> Vigente desde el 1 de enero de 1998

<sup>32</sup> El RI fue aprobado por el pleno del CESE el 17 de julio de 2002 (DO L 268 de 4-10-2002). Este texto ha experimentado con posterioridad modificaciones en 2003 (DO L310, de 10-10-2003), en 2004 (DO L 310, de



su Preámbulo, el del RI, el CESE “garantiza la representación de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada” (punto 1), brindando así a las organizaciones que en el se encuentran representadas “la posibilidad de participar en el proceso de decisión comunitario” (punto 2). Apreciado en el conjunto institucional europeo, el Comité “desempeña una función específica: es, por excelencia, el lugar de representación y de debate de la sociedad civil organizada, e interlocutor privilegiado entre ésta y las instituciones de la Unión” (punto 3). En suma, el CESE “contribuye a responder a la exigencia de una mejor expresión democrática en la construcción de la Unión Europea”, participando así “en el desarrollo de una auténtica conciencia europea” (punto 4).

La composición del CESE<sup>33</sup> traduce o intenta traducir la pluralidad y diversidad de sectores económicos y sociales que actúan en los Estados miembros de la UE, estructurándose en torno a tres grupos, cada uno de los cuales procura integrar, con vistas a su promoción y defensa, los intereses que se estiman comunes. Tales grupos representan, respectivamente, a los empresarios (I), a los trabajadores (II) “y a los demás componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada” (III)<sup>34</sup>.

Centrando la atención en este último, no parece en modo alguno aventurado afirmar que la heterogeneidad de la procedencia institucional de sus organizaciones miembros constituye su característica más acusada, ya que en el mismo se agrupan representantes de organizaciones de la agricultura, de las PYMEs y artesanía, de las cooperativas, de las organizaciones familiares, de la defensa de los consumidores, de protección del medio ambiente y de profesiones liberales. También forman parte del Comité representantes del mundo académico así como de instituciones regionales y locales. Por lo demás y dentro del CESE, funcionan diversas categorías, una de las cuales es la de “Economía Social”<sup>35</sup>, integrada por representantes de las cuatro grandes y tradicionales familias de la Economía Social (cooperativas, mutualismo, asociaciones y fundaciones) así como de diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) dotadas de una resuelta vocación social.

2. Tal y como ordena el art. 262 del TR, versión consolidada, manteniendo la configuración ya diseñada en el Tratado constitutivo, la función del CESE es estrictamente consultiva, bien con carácter preceptivo, en los casos previstos en el propio Tratado, bien con carácter facultativo, en los supuestos en los que las instituciones europeas lo consideren oportuno.

A partir de finales de la década de los ochenta del siglo pasado, la actividad del CESE ha experimentado una cierta revitalización, impulsada, en buena medida, por el memorandum de 20 de junio de 1989. Este llevó a cabo una reflexión sobre el futuro de esta institución a corto y medio plazo, poniendo de

---

7-10-2004) y 2006 (DO L 93, de 3-4-2007). La versión vigente consolidada, que es la aquí manejada, data de 12-3-2008. Vid. igualmente el Estatuto de los miembros del CESCE, de fecha 6-1-2004.

<sup>33</sup> De conformidad con el art. 258 TR, el número de miembros no excederá de 350

<sup>34</sup> Cfr. art. 27.1 RI

<sup>35</sup> Compuesta actualmente por 39 miembros, 38 del Grupo III y 1 del Grupo I, y cuyo portavoz es el consejero español Miguel Ángel Cabra de Luna



manifiesto los ajustes que se estimaron necesarios para el desarrollo eficaz de su función consultiva. A pesar de que buena parte de estos ajustes ya han sido objeto de concreción<sup>36</sup>, el CESE sigue pugnando por ocupar un espacio propio y autónomo en el ámbito comunitario.

## **V.2.2. En el ámbito de algunos países europeos**

### **A. La diversidad, como nota distintiva**

1. La participación de las organizaciones que aglutinan la Economía Social en los países europeos no es susceptible de ser reconducida a un principio de uniformidad. Antes al contrario, el análisis comparativo de esa participación evidencia una notable diversidad, apreciada ésta desde muy distintos ángulos: órganos en los que se integran esas organizaciones, composición de aquellos o funciones atribuidas, por ilustrar la idea con algunas variables significativas. En última instancia, esta diversidad trae causa en la diferente intensidad o, si se quiere, en el diferente alcance económico y la diversa visibilidad social que la Economía Social tiene en los países de la UE. No obstante esta realidad polimórfica y plural, la doctrina ha elaborado una tipología de órganos de participación institucional de los grupos de la sociedad civil a partir de la identificación de unos rasgos similares.

En las observaciones que siguen, se presentará una síntesis de esta tipología para, a renglón seguido, examinar con algo más de detenimiento experiencias de participación en algunos países europeos, articuladas a través de consejos económicos y sociales. En concreto, se han seleccionado países que, además de pertenecer a nuestra vecindad jurídica y económica, cuentan con una Economía Social con impacto económico y con arraigo y crédito social y, en consecuencia, los representantes de esa economía participan en los respectivos consejos económico y social

2. Por lo pronto y atendiendo al número de instituciones que canalizan la participación institucional, la situación es muy heterogénea. Mientras que son numerosos los Estados miembros de la UE-15 (Francia, Italia, Dinamarca, Irlanda o Luxemburgo, entre otros) que tienen una única institución encargada de ejercer las funciones consultivas en materias económica y social, actuando como foro de participación de los diferentes sectores sociales, estas tareas se desempeñan, en otros Estados (Bélgica, Portugal u Holanda), por una pluralidad de órganos. En segundo lugar y en atención a la fuente normativa de creación, hay países cuyos Consejos o Comités tienen un fundamento constitucional, tal y como sucede con nuestros vecinos, Francia<sup>37</sup> y Portugal<sup>38</sup>, o como acontece con

---

<sup>36</sup> Entre esos ajustes, se mencionaban los siguientes: aprobación de un nuevo RI, de modo que el CESE pueda asumir la responsabilidad de su gestión; aprobación de un Estatuto de consejeros y reconocimiento de una autonomía equivalente a la de las restantes instituciones europeas a la hora del nombramiento de los altos funcionarios del propio Comité.

<sup>37</sup> Vid. arts. 69 a 71 de la Constitución de 1958

<sup>38</sup> Vid. art. 94 de la Constitución de 1976



la propia España<sup>39</sup>. En otros países, en cambio, los órganos por excelencia de participación de la sociedad civil nacen con fundamento en una norma de rango legal. A este modelo responden, entre otros ordenamientos, los de Bélgica y Luxemburgo. En tercer lugar y centrando la atención en su composición, los consejos económicos y sociales en Europa también se estructuran conforme a dos grandes modalidades: los que solamente cuentan con representaciones de trabajadores y empresarios (Bélgica, Italia o Luxemburgo) y los que, adicionalmente, integran otros sectores de la sociedad (Dinamarca o Italia), entre los que a veces se incluyen representaciones de carácter regional (Francia, por ejemplo).

Finalmente y en cuarto lugar, tampoco es completamente homogéneo el cuadro de competencias. A todos los consejos se les atribuyen funciones consultivas; pero varía la institución solicitante de la consulta, que puede ser solo el Gobierno (Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Dinamarca), el Gobierno y el Parlamento (Bélgica, Italia). Algunos consejos añaden a ésta típica función, otras competencias, tales como la solución de conflictos (Bélgica), el control de ciertas organizaciones profesionales (Holanda) o la iniciativa legislativa (Italia).

En razón de este último e importante aspecto, el funcional, se han tipificado cinco grandes modelos o tipos ideales de consejos, no todos los cuales tienen existencia práctica. Son ellos los que ejercen: función consultiva, función concertadora (Bélgica y Portugal), función planificadora estatal, función coordinadora, fomentando acuerdos entre las confederaciones sindicales y patronales (Holanda), y orientativa de la política económica (Italia y Bélgica).

## **B. Dos experiencias europeas vecinas**

3. En la década de los años 80 del siglo XX, los ordenamientos de dos países europeos, pertenecientes a lo que se ha denominado influencia weimeriana de organización de la participación institucional, han llevado a cabo una importante reforma en sus respectivas legislaciones sobre los consejos económicos y sociales. Se trata de Italia y Francia.

En Italia, el Consejo (*Consiglio*) de la Economía y del Trabajo (CNEL) fue creado por la Constitución de 1948, cuyo art. 99 establece su composición y funciones. En cuanto al primer aspecto, el texto constitucional se remite a la regulación legal, indicando no obstante que en el *Consiglio* habrá expertos y “representantes de las categorías productivas, en medida tal que se tenga en cuenta su respectiva importancia numérica y cualitativa”. En lo que concierne al segundo extremo, al de sus atribuciones, el reseñado pasaje constitucional define a esta institución como “un órgano consultivo de las Cámaras y del Gobierno, para las materias y según las funciones que la ley le encomiende”, añadiendo que también le corresponde “la iniciativa legislativa” así como la potestad de contribución a la “legislación económica y social” en los términos que

---

<sup>39</sup> Vid. art. 131 CE. Y todo ello, como se dirá más adelante, sin perjuicio de que la ley constitutiva del CES no fuera enmarcada en este pasaje constitucional.



fijen las leyes. Inicialmente regulado por la Ley 33 de 5 de enero de 1957<sup>40</sup>, la ordenación jurídica del CNEL experimentará una importante reforma por la Ley 936 de 12 de diciembre de 1986, que afecta a sus aspectos más significativos, señaladamente a su composición y a sus funciones.

Respecto de la composición, se amplía el número total de consejeros, que pasan a ser 111, modificándose el peso de las representaciones. De un lado, se incrementa el número de representantes de los trabajadores asalariados<sup>41</sup>, dentro de cuya categoría han de contar con representación específica los directivos públicos y privados y los cuadros intermedios. También crecen, bien que con menor intensidad, los representantes de los trabajadores autónomos<sup>42</sup>, que han de contar con representaciones de cuatros sectores: agricultores directos, artesanos, profesionales liberales y socios de cooperativas de producción y consumo<sup>43</sup>. Se incrementan igualmente los representantes de las empresas, distribuyéndose entre representantes de diferentes sectores económicos, incluido el público<sup>44</sup>. Finalmente, se reduce el peso de los expertos<sup>45</sup>.

En Francia, la Constitución de 1958 enuncia las atribuciones del Consejo Económico y Social (CES), mencionando como tales las siguientes: i) emitir dictámenes (*avis*) a requerimiento del gobierno “sobre los proyectos de ley, de ordenanza o de decreto, así como de las proposiciones de ley” que se estimen pertinentes (art. 69); ii) designar potestativamente a un consejero para que comparezca ante las cámaras legislativas a fin de exponer el parecer del propio CES sobre los proyectos o proposiciones de ley remitidos a consulta (art. 69) y iii) formular parecer, a solicitud del gobierno, “sobre cualquier problema de carácter económico o social de interés para la república o la Comunidad” (art. 70).

La Ley orgánica de 29 de diciembre de 1958 estableció el régimen jurídico del CES, fijando en 200 el número de sus componentes, representantes de trabajadores, empresarios, organizaciones agrícolas, actividades sociales (ahorro, vivienda o salud pública), actividades varias (cooperativas, turismo, exportación y desarrollo económico regional), clases medias y actividades de ultramar así como personalidades cualificadas del mundo económico, social, científico o cultural y en materias económicas y sociales de los problemas de ultramar (25). En 1984 se dicta una ley de reforma parcial del CES<sup>46</sup>, que afectará, en lo esencial, a su composición<sup>47</sup>, procediendo a redistribuir las representaciones del modo siguiente: organizaciones sindicales (69),

<sup>40</sup> El número total de expertos se elevaba a la cifra de 77, repartidos del modo siguiente: 25 representantes de los trabajadores, 17 de los empresarios, 13 de los trabajadores autónomos y 4 de las empresas públicas y los municipios, más 20 expertos

<sup>41</sup> De 25 pasan a 44

<sup>42</sup> Pasan de 13 a 19

<sup>43</sup> El número de consejeros de estos cuatro sectores es, respectivamente, de 5, en los dos primeros casos, y de 4, en los dos restantes

<sup>44</sup> El número total pasa de 17 a 37, distribuyéndose así: 5, de la agricultura y pesca; 14, de la industria; 7, del comercio y turismo; 8 de los servicios; 1 del IRI ; 1 de la empresa nacional de hidrocarburos y otro del organismo de financiación de la industria manufacturera

<sup>45</sup> Pasan de 20 a 12.

<sup>46</sup> Ley orgánica 84/499)

<sup>47</sup> El número de consejeros se eleva a 230



organizaciones empresariales (72)<sup>48</sup>, profesionales liberales (3), actividades agrícolas (mutualidades, cooperativas y crédito) (10), otras actividades, repartidos entre cooperativas no agrícolas (5), mutualidades no agrícolas (4), asociaciones familiares (10), vivienda (1), ahorro (1) y otras asociaciones (5) y, en fin, actividades económicas y sociales de los departamentos y territorios de ultramar (9). A estas representaciones se adicionan personalidades de reconocido prestigio en las esferas económicas, sociales, científicas y culturales (4) y dos ciudadanos con residencia fuera del territorio europeo, unas, las personalidades, y otros, los ciudadanos, nombrados ambos por el Consejo de Ministros.

### **V.2.3. En el ámbito nacional**

#### **A. El Consejo Económico y Social de España**

El art. 131 de la CE, que se abre bajo la rúbrica “planificación de la actividad económica general”, tras disponer en su número 1 que el “Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”, establece en el número siguiente que el “Gobierno elaborará los proyectos de planificación (...)”, pudiendo a tal fin constituir un Consejo, “cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

Una superficial lectura del precepto transcrito evidencia que, en el texto constitucional, el Consejo al que se refiere el art. 131.2 CE rehuye de manera deliberada atribuir a este órgano una específica denominación, tal y como, por otra parte, también se pone de manifiesto al efectuar el seguimiento de los debates parlamentarios de este pasaje constitucional, en el que se rechazaron por las ponencias, las comisiones y los plenos de ambas cámaras legislativas, Congreso de los Diputados y Senado, sistemáticamente los intentos de atribuirle un *nomen*. No es cuestión ahora de entrar a examinar el contenido del art. 131 CE, bastando a los efectos que aquí interesa efectuar una doble observación. Por lo pronto, la facultad que el texto constitucional confiere a los poderes públicos en orden a la adopción de medidas de actuación en el ámbito económico, consistentes en la planificación de la actividad económica general, no lleva aparejada obligación alguna en el terreno de la participación institucional de los agentes de la sociedad civil. La constitución del órgano de asesoramiento y colaboración con el Gobierno solo es preceptiva en relación con la planificación económica de carácter general, y no respecto de otras actuaciones de los poderes públicos. Lo anterior sentado, la segunda observación que es obligado realizar se adivina de inmediato: la Ley 21/1991, de 17 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social (CES) de España, no fundamenta el órgano que se instituye en el marco constitucional. No es, pues, el CES, la institución encargada, ex art. 132.2 CE, de emitir dictámenes y pareceres en los proyectos de planificación de la actividad económica general.

---

<sup>48</sup> Se distribuyen así: empresas privadas no agrícolas (25), artesanos (10), empresas públicas (10) y explotaciones agrícolas (25)



Dotado de otra significación, el citado consejo “es el órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral (art. 1.2 Ley 21/1991), obedeciendo su constitución, tal y como hace constar la exposición de motivos del texto legal, “a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios”.

A esta función consultiva, que es la que de manera directa se le confiere, este organismo también asume otras funciones, de manera informal y con un contenido más propiamente político. Así y en primer lugar, el CES sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, de manera que terminan erigiéndose en el único órgano donde está representado un amplio conjunto del mundo de las organizaciones socioprofesionales<sup>49</sup>. Al intentar vertebrar los diversos grupos que componen la sociedad civil, el CES les ofrece la oportunidad de entablar diálogos entrecruzados. Por otra parte, el CES actúa como “un mecanismo de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno”, procurando hacer así “más fluida la relación y colaboración entre” uno y otros, entre Gobierno y grupos sociales.

El CES se compone de 60 miembros, más el presidente, que se organizan en tres grupos, con 20 consejeros cada uno de ellos. El primero lo integran los representantes de las organizaciones sindicales; el segundo, los representantes de las organizaciones empresariales y en el tercero, en fin, se agrupan representantes del sector agrario (3), del marítimo-pesquero (3), de los consumidores y usuarios (4) y de la Economía Social (4) así como expertos (6), en las materias competencia del Consejo, designados por el Gobierno

## **B. El Consejo para el Fomento de la Economía Social**

La Disposición Adicional Segunda (DA 2ª) de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, creó el Consejo para el Fomento de la Economía Social (CFES), configurándolo como “órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la Economía Social”, integrado, a través del hoy Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), en la Administración General del Estado, bien que sin participar en la estructura jerárquica de ésta.

Además de crear el CFES, la citada DA 2ª procedió a definir sus funciones, configurando como tales: i) colaborar en la elaboración de proposiciones sobre cualquier disposición legal o reglamentaria que afecten a entidades de Economía Social; ii) elaborar los informes que se soliciten por el MTIN y demás Departamentos ministeriales; iii) informar los programas de desarrollo y fomento de la Economía Social; iv) realizar estudios sobre cuestiones y problemas que afecten a la economía social; v) velar por la adecuación del funcionamiento de las empresas y entidades de Economía Social a los principios configuradores propios de este sector y vi) cuantas otras funciones y competencias se le atribuyan legalmente.

---

<sup>49</sup> Cfr. la Exposición de Motivos de la Ley 21/1991



Con semejante decisión, nuestro ordenamiento jurídico concretaba y daba forma a dos relevantes reivindicaciones del movimiento asociativo de la Economía Social. La primera, la atribución al *nomen* de Economía Social de carta de ciudadanía legal; su reconocimiento como un sector de la economía dotado de autonomía y sustantividad propia y, por consiguiente, diferenciado de los otros grandes sectores de la economía: el privado capitalista y el público. La segunda reivindicación materializada por la Ley 27/1999 consistió en constituir un órgano de participación institucional privativo del sector de la Economía Social.

La DA 2ª de la Ley 21/1999 ha sido desarrollada por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social. Centrando la atención en sus aspectos organizativos, el art. 3º de la mencionada norma reglamentaria<sup>50</sup> establece una composición mixta del CFES, en el que se integran representantes de las tres administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales)<sup>51</sup>, expertos de reconocido prestigio en el ámbito de la Economía Social<sup>52</sup> y, en fin, representantes del movimiento asociativo de la Economía Social de ámbito estatal. En concreto, tales representantes, en número de diecinueve, se distribuyen del modo siguiente: i) quince son nombrados a propuesta de las confederaciones intersectoriales más representativas que agrupen conjuntamente asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social y ii) los otros cuatro, a propuesta de asociaciones sectoriales de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social<sup>53</sup>. De conformidad con esta distribución, el porcentaje de representantes de la Economía Social no alcanza el tercio del total de vocales del Consejo<sup>54</sup>

El CFES está presidido por el Secretario general de Empleo del MTIN y, por delegación, por el Director General de Fomento de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo, que será el Vicepresidente. El Consejo cuenta con un Secretario<sup>55</sup>, funciona en pleno, comisión permanente y grupos de trabajo y el mandato de los vocales representantes del movimiento asociativo de la Economía Social dura cuatro años<sup>56</sup>.

### C. Los CES autonómicos

<sup>50</sup> Modificado en su apartado 1.b en dos ocasiones: por el RD 1506/2005, de 12 de septiembre (BOE 24-9) y por el RD 177/2008, de 18 de febrero (BOE 4-3).

<sup>51</sup> En concreto, en el CFES toman asiento 17 vocales, con rango de Director General, representantes de la AGE; un vocal, en representación de cada comunidad autónoma y de cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, si así lo solicitaren, y 1 vocal en representación de la asociación de entidades locales más representativas.

<sup>52</sup> En número de cinco, designados por el MTIN oídas las confederaciones más representativas del movimiento asociativo

<sup>53</sup> La Orden TIN 49/2009, de 20-10 (BOE 26-1) ha procedido a nombrar los vocales del Consejo para el Fomento de la Economía Social

<sup>54</sup> Representan el 30,64 por 100

<sup>55</sup> Lo es el Subdirector general de Fomento y Desarrollo Empresarial y registro de Entidades

<sup>56</sup> Cfr. art. 3.5 RD 219/2001



La totalidad de las Comunidades Autónomas<sup>57</sup>, así como la ciudad autónoma de Ceuta, cuentan con un CES de ámbito autonómico. Hay pues, en total, dieciocho CES regionales. Al estilo de lo señalado respecto de los consejos homónimos europeos, también la diversidad constituye la nota característica de la ordenación jurídica de los CES autonómicos. En las consideraciones que siguen no se pretende analizar con detalle todos y cada uno de los regímenes jurídicos de estos órganos, limitando ahora nuestra atención a destacar los elementos estructurados más sobresaliente, mediante su agrupación por rasgos comunes.

a) *Composición.* Aun cuando tengan carácter minoritario, algunos CES incluyen representantes del poder ejecutivo, tal y como lo llevan a cabo los CES de Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, Navarra y Cataluña. Variable es, por otra parte, el número de consejeros, que se mueve entre los 49 de Cataluña y los 15 de La Rioja. La inclusión, con carácter paritario, de representaciones de las organizaciones sindicales y empresariales es unánime. No sucede lo mismo con la participación de otros sectores o instituciones, en relación a la cual la participación se prevé de manera mayoritaria, habiendo pues algunos CES que no la contempla (Asturias y Aragón). Y tampoco es unánime la presencia de expertos, cuya inclusión la instituye algo más de la mitad de estos órganos (Andalucía, País Vasco, La Rioja, Canarias, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid y Murcia).

Por lo demás, son minoría los CES autonómicos que reconocen de manera expresa y directa al sector de la Economía Social el derecho a designar un consejero. Tal es la opción que adoptan los órganos consultivos de Baleares (1 representante), Cataluña (1), Extremadura (1), Navarra (2) y Comunidad Valenciana (1). No obstante, algunos CES autonómicos prevén la presencia de algunas instituciones que forman parte de la Economía Social. En concreto, a este criterio se atienen Castilla-La Mancha (1 representante de las cooperativas agrarias y de trabajo asociado) y Castilla y León, Murcia y País Vasco (en cada uno, 1 representante de cooperativas y sociedades laborales). Un tercer grupo de CES regionales, aun cuando no integran directa o indirectamente representaciones de la Economía Social, establecen que los Gobiernos, al nombrar a los expertos, tendrán en cuenta, entre otros sectores e instituciones, el de la Economía Social (Cantabria y Madrid).

b) *Funciones.* Una unánime coincidencia mantienen las leyes autonómicas al atribuir a los CES regionales funciones consultivas. No obstante, varía el contenido del objeto de la consulta, que en unos casos se limita a proyectos de ley y en otros se extiende a las normas reglamentarias de carácter económico y social. Al margen de ello, algunas disposiciones autonómicas adicionan otras competencias. En tal sentido y por ejemplo, el

<sup>57</sup> Las normas reguladoras son las siguientes: 1) Andalucía: Ley 5/1997, de 26-11; 2) Aragón: Ley 9/1990, de 9-11, 3) Principado de Asturias: Ley 10/1988, de 31-12; 4) Baleares: Ley 19/2001, de 30-9; 5) Canarias: Ley 1/1992, de 27-4; 6) Cantabria: Ley 6/1992, de 26-6; 7) Castilla-La Mancha: Ley 2/1994, de 26-6, modificada por la Ley 1/1997, de 10-4, y por la Ley 8/1997, de 5-9; 8) Castilla y León: Ley 13/1000, de 28-11; 9) Cataluña: Ley 3/1997, de 16-5; 10) Ceuta: Reglamento de 23-4-1996; 11) Comunidad Valenciana: Ley 1/1993, de 7-7; 12) Extremadura: Ley 3/1991, de 25-4; 13) Galicia: Ley 6/1995, de 8-4; 14) Madrid: 6/1991, de 4-4; 15) Murcia: Ley 3/1993, de 16-6; 16) Navarra: Ley Foral 8/1995, de 4-4; 17) La Rioja: Ley 3/1989, de 23-6, modificada por Ley 3/1994, de 24-5 y 18) País Vasco: Ley 9/1997, de 27-6



Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña (CTESC) emite un informe anual, con propuestas y sugerencias para el Gobierno, antes de la elaboración, por parte de éste, de los anteproyectos de presupuestos. El de Galicia, de su lado, puede incluir en su memoria anual recomendaciones u orientaciones sobre la política presupuestaria. Como regla general, al gobierno regional compete activar la función consultiva del respectivo CES. No obstante y de manera excepcional, alguna comunidad autónoma también atribuye a otra institución, la asamblea legislativa, la iniciativa de requerir la elaboración de un dictamen (Madrid y Asturias).

c) *Organización*. La organización de los CES es muy similar, habiendo adoptado la mayor parte de ellos los criterios establecidos por el CES estatal. En tal sentido, los CES regionales cuentan con órganos colegiados (pleno y comisiones) y órganos unipersonales (presidente, vicepresidente o vicepresidentes y secretario). El CTESC dispone de unas áreas temáticas (relaciones laborales, empleo, seguridad y salud laborales y socioeconómicas), la mayor parte de las cuales tienen a su vez una estructura territorial.

### **V.3. Las organizaciones de representación de la Economía Social**

#### **V.3.1. *Social Economy Europe*: el interlocutor europeo de la Economía Social**

1. Ya se ha tenido ocasión de hacer notar que las entidades de la Economía Social – e, incluso, el propio concepto de Economía Social – no tienen idéntica tradición social y similar peso económico en los Estados miembros de la UE. A pesar de esta realidad, la Comisión Europea constituyó en 1989 una unidad administrativa específica de este sector, la “Unidad de Economía Social”, a la que se encargó, en el seno de la entonces DG XXIII<sup>58</sup>, responsabilizarse de las actuaciones en relación con esas entidades. La presencia de la Economía Social en las instituciones europeas no se plegó en torno a esta unidad, haciéndose también presente, aun cuando con menor visibilidad, en otras dependencias administrativas, tales como las antiguas DG V (“Empleo, relaciones industriales y asuntos sociales”), VIII (“Desarrollo”), X (“Audiovisual, Información, Comunicación y Cultura”) o XI (“Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil”).

Este diálogo entre la Economía Social y las instituciones europeas va a experimentar una promoción y potenciación con ocasión de la firma del Tratado de la Unión Europea<sup>59</sup> (Tratado de Maastricht), cuya Declaración 23 reconocerá la necesidad de crear vínculos que “aseguren que las decisiones políticas a nivel europeo tengan en cuenta las opiniones y experiencias de estos sectores económicos<sup>60</sup> y hagan llegar la información europea a todos. Así – prosigue el texto de la citada declaración – los ciudadanos serán más

<sup>58</sup> Responsable de la política general a favor de las PYMES

<sup>59</sup> Firmado el 7 de febrero de 1992

<sup>60</sup> Se está refiriendo, entre otros, al de economía social



conscientes de lo que ocurre sintiéndose parte de la construcción europea” al tener más conciencia de la relevancia de los mismos “para su situación personal, aumentando la transferencia y fomentando la ciudadanía”.

En 1998, y tras hacerse público el primer estudio acometido por Eurostat acerca de la realidad económica de la Economía Social, la Comisión, por Decisión de 13 de marzo<sup>61</sup>, crea el Comité Consultivo de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF), al que se encomienda la tarea de emitir dictámenes respecto de las cuestiones siguientes: actuaciones y programas a favor de esas cuatro familias del sector de la Economía Social, facilitar la participación de estas entidades en la elaboración de las diferentes políticas comunitarias, analizar el papel del sector en la creación del empleo y el reforzamiento de la cohesión económica y social y, en fin, proponer medidas normativas en relación con tales entidades.

Coincidiendo con los años de tránsito de siglo, la Comisión multiplica sus actuaciones sobre el sector de la Economía Social, mejorando el conocimiento de su peso económico y adoptando una amplia serie de medidas específicas a favor del mismo. Sin entrar en el análisis de las mismas<sup>62</sup>, lo que importa destacar es que, a resultas de la reforma de la Comisión Europea impulsada por Romano Prodi<sup>63</sup>, se acuerda la fusión de las DG responsable de las PYMEs e Industria y de Innovación, creándose una nueva DG, la de Empresa, así como un Grupo de políticas de empresa (*Enterprise Policy Group*). Como consecuencia de estas reorganizaciones internas, la anterior “Unidad de Economía Social” se integra en esta nueva dependencia administrativa bajo una diferente denominación (“Unidad de cooperativas, artesanado, mutualidades y otras formas de hacer empresa”), procediendo así a la desaparición del nombre identificativo del sector económico. En este proceso de reformas, la Comisión decide igualmente, en marzo de 2000, la supresión del órgano consultivo al servicio de la promoción de la Economía Social; esto es, del CMAF.

En otro orden de consideraciones, también el Parlamento Europeo en fechas recientes ha decidido prestar una especial atención a la Economía Social, creando el *Social Economy Intergroup*, al que se le ha asignado la tareas de actuar como observatorio y encuentro entre políticas europeas y Economía Social, fomentando la cohesión social, la protección social, los servicios de interés general, la responsabilidad social corporativa o las políticas de empleo de calidad, por citar algunos objetivos comunitarios próximos al sector de la Economía Social.

2. Algunos meses después de la supresión de CMAF, un grupo de entidades de la Economía Social decide la constitución de una instancia de

---

<sup>61</sup> Resolución núm. 98/215/CE

<sup>62</sup> Vid, *infra*, apartado

<sup>63</sup> La reforma entraría en vigor el 1 de enero de 2000



concertación, de propuesta y de representación sobre las cuestiones que le son comunes con vistas a reforzar el reconocimiento político y jurídico de las cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones a nivel europeo. Esas entidades de representación dan vida así a la “Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Fundaciones y Asociaciones” (CEP-CMAF), que nace con la resuelta voluntad de convertirse en la organización unitaria, representativa y plural de la Economía Social a escala europea y de actuar como interlocutor en los diálogos sociales y civiles con las instituciones europeas y restantes actores económicos y sociales de dimensión europea en lo que concierne a los problemas que resultan comunes a las organizaciones que se agrupan en el sector de la Economía Social. Dos representantes del CP-CMAF acceden a la condición de miembros del *Enterprise Policy Group*.

En enero de 2008, el CEP-CMAF cambia su denominación, pasando a denominarse *Social Economy Europe (SEE)*<sup>64</sup>. Al parecer, tres pudieron ser las principales razones que colaboraron en este cambio. La primera, una razón de adecuación terminológica debida a las dificultades de pronunciación del acrónimo CEP-CMAF. La segunda, el aprovechamiento de las sinergias producidas por cambios semejantes de otras organizaciones en esas mismas fechas<sup>65</sup>. Y por último y de seguro la más relevante, por la mayor visibilidad que el nombre adoptado confiere a la propia organización, resaltando desde su denominación los principios y valores asociados al mundo económico y social que representa.

Los principales objetivos de SEE son tres: promover la Economía Social como un sector que produce bienestar no sólo económico sino también social; promover el papel y los valores de los actores de la Economía Social en Europa y reforzar el reconocimiento político y normativo de la Economía Social y de las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones en el ámbito europeo. En definitiva y de un lado, SEE pretende garantizar que las políticas que se adopten en el nivel europeo respondan y estén en consonancia con las especificidades de las organizaciones y entidades que forman la Economía Social. De otro, intenta mostrar a las instituciones europeas que las empresas de Economía Social constituyen fuente de progreso económico y de bienestar social. Por lo demás, *Social Economy Europe* es el interlocutor de la UE en la defensa y promoción del sector de la Economía Social.

Desde su creación, SEE ha venido manteniendo estrechas relaciones con los organismos administrativos de la Comisión relacionados con el mundo de la Economía Social, señaladamente con las DG de Empleo y Asuntos sociales, Empresa y Mercado Interior, Servicios y Competencia. Participa de

<sup>64</sup> Las organizaciones que configuran SEE son: 1) organizaciones europeas: AIM, AMICE, CEDAG, Cooperatives Europe y EFC (vid. *supra*, el significado de estos acrónimos); 2) organizaciones nacionales: CEGES (Consejo de Empresas, Empleadores y Grupos de Economía Social) y CEPEES (Confederación Empresarial Española de la Economía Social) y 3) Redes: REVES (Red Europea de ciudades y regiones para la economía social), FEDES (Federación Europea de Empleadores Sociales) y ENSIE (Red Europea de Empresas Sociales de Inserción)

<sup>65</sup> UNICE pasa a denominarse *BusinessEurope*. Y la Asociación de Cooperativas Europeas también modifica su denominación, aprovechando una fusión, adoptando la de *Cooperatives Europe*



forma activa en las diferentes conferencias y reuniones organizados por la Comisión en relación con la Economía Social, interviniendo igualmente en los procesos de consulta que la Comisión abre con los interlocutores de dimensión europea. Por lo demás, el SEE mantiene una estrecha relación con el CESE, a través de los miembros integrados en la categoría “Economía Social”. Y pretende fortalecer sus relaciones con el Comité de las Regiones.

3. Al margen de SEE, el nivel europeo cuenta con un potente y activo movimiento asociativo, representativo de las empresas y entidades de la Economía Social, constituido ahora con un carácter sectorial; esto es, en torno a las grandes familias que componen la Economía Social.

En tal sentido, la familia cooperativa cuenta, entre otras, con la Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo (EUROCOOP), la Asociación de Aseguradores Cooperativos y Mutualidades Europeos (ACME), el Comité Europeo de Coordinación de Vivienda Social, Sección Cooperativas (CECODHAS), el Comité General de Cooperación Agraria (COCEGA), la Confederación Europea de Cooperativas de Producción y Trabajo Asociado, la Confederación de Cooperativas Sociales y de Empresas Participativas (CECOP), la Agrupación Europeo de Bancos Cooperativos (GEBC) y la Unión Europea de Farmacias Sociales, Mutualistas y Cooperativas (UEPS). Finalmente, no puede dejar de citarse *Cooperatives Europe*, organización creada recientemente como resultado de la fusión entre el Comité de Coordinación de las Asociaciones Europeas de Cooperativas (CCACE) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)-Consejo Europeo, la cual, a su vez, agrupa a la mayoría de las organizaciones europeas sectoriales de naturaleza cooperativa, que se vienen de mencionar.

En la familia mutualista se encuentran, entre otras, la Asociación Internacional de la Mutualidad (AIM) y la Asociación de Aseguradores Cooperativos y Mutualistas Europeos (ACME). Por último, en la familia asociativa y de organizaciones de acción social, están el Comité Europeo de Asociaciones de Interés General (CEDAG), el *European Foundation Centre* (EFC), la Asociación internacional de Inversores Sociales (INAISE), La plataforma Europea de ONG sociales y la Confederación Europea de Empresas Sociales, Iniciativas de Empleo y Cooperativas Sociales (CEFEC).

### **V.3.2. La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)**

Constituida en 1992, la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES) es una organización empresarial, estatal e intersectorial, habiéndose erigido en la institución más representativa de la Economía Social en España y actuando como el interlocutor institucional de los poderes públicos en los asuntos de interés para ese sector. Participa en el CES de España (Grupo III) así como en el Consejo para el Fomento de la Economía Social. Es miembro fundador de *Economy Social Europe*.



En su condición de organización cúpula de las empresas de la Economía Social, en CEPES se integran 26 organizaciones, todas ellas, a su vez, confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales, que representan los intereses de cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción y centros especiales de empleo, contando con más de 200 estructuras de apoyo a nivel territorial.



**ANEXOS:**

**A.1 MEMORIA PARA UNA PROPUESTA DE LEY DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

**A.2 PROPUESTA DE LEY DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL**



## **A-1.- MEMORIA PARA UNA PROPUESTA DE LEY DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

I. El sistema de valores y los principios de acción del asociacionismo popular, expresados en la realidad económica a través de las primeras experiencias cooperativas, las que van tímidamente emergiendo a finales del siglo XVIII para terminar floreciendo a lo largo de la primera mitad del siglo XIX en numerosos países europeos (Inglaterra, Italia, Francia o España), ofrecen el marco histórico de aparición y desarrollo del moderno concepto de *Economía Social* (ES), inicialmente estructurado en torno a tres grandes familias de organizaciones: cooperativas, mutualidades y asociaciones. En realidad y en su origen, estas tres categorías de organizaciones, bien que dotadas de una cierta identidad propia, forman parte del mismo impulso asociativo de autoayuda, alentado y promovido por los grupos sociales más desprotegidos e indefensos ante las nuevas condiciones de vida generadas por la evolución del capitalismo industrial de la época y por las escuelas y orientaciones del pensamiento social y económico próximas a esos grupos.

En tal sentido, la constitución de la cooperativa de Rochdale (Inglaterra) en 1844 ha pasado a ocupar un lugar de honor en la historia no solo del cooperativismo sino, con mayor perspectiva, de la Economía Social en su conjunto. A los pioneros de esa cooperativa, señaladamente a William King, se debe la formulación de unos principios que, si inicialmente habrían de servir como inspiración o modelo para la organización y funcionamiento de toda clase de cooperativas, terminarían erigidos, con motivo de la creación en Londres de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) (1895), en las señas de identidad del movimiento cooperativo mundial.

En España, asociacionismo popular, mutualismo y cooperativismo van a conocer un estrecho desarrollo, de modo que, en numerosas ocasiones, un mismo grupo de promotores funda una cooperativa y una entidad mutualista o una asociación de defensa de intereses obreros. La Asociación de Tejedores de Barcelona ilustra de manera ejemplar esas estrechas relaciones. Constituida en Barcelona en 1840, la citada Asociación es, al tiempo, un sindicato (el primer sindicato español) y una sociedad de socorros mutuos, creando en 1842 la Compañía Fabril de Tejedores, considerada igualmente la primera cooperativa de producción implantada en España.

En el parecer de un autorizado sector de la historia económica, el término *Economía Social* lo utilizará por vez primera el economista francés Charles Dunoyer, con ocasión de la publicación, en 1830, de un *Traité de économie sociale*, en el que propugna un enfoque moral de la economía. A partir de entonces y hasta bien entrado el siglo XIX, se va a desarrollar en Francia una variada corriente de pensamiento, a la que es dable agrupar bajo la denominación de economistas sociales. Bien que influenciada por las tesis de Malthus y, señaladamente, por las de Sismondi sobre los “fallos del mercado” y la delimitación del verdadero objeto de la economía, referida al hombre y no a la riqueza, la mayoría de los componente de esa corriente se inscriben en el ámbito



del pensamiento liberal. No es de extrañar, pues, que los partidarios de la Economía Social no impulsen o promuevan iniciativas alternativas o complementarias del capitalismo, limitándose a ofrecer un enfoque teórico de lo social y de la sociedad.

En la segunda mitad del siglo XIX, la Economía Social va a experimentar una intensa renovación teórica, gracias a las contribuciones de dos grandes economistas: John Stuart Mill y Leon Walras. El primero dedicará una especial atención al asociacionismo empresarial de los trabajadores, en la doble vertiente cooperativa y mutualista, analizando en sus *Principios de economía política* las ventajas e inconvenientes de las cooperativas de trabajadores y concluyendo en la conveniencia de fomentar este tipo de actividad empresarial. Walras, de su lado, atribuye a las cooperativas una relevante función en la resolución del conflicto social por excelencia, el del capital-trabajo, al moderar la presencia capitalista en la economía e introducir la democracia en el sistema productivo.

II. Tras la terminación de la II Guerra Mundial, la Economía Social pierde, en gran medida, la presencia social y económica adquirida durante el primer tercio del siglo XX, pasando a desempeñar una posición secundaria en el proceso de crecimiento económico y de progreso social habido a lo largo de las denominadas como las tres décadas prodigiosas (1945-1975). En el último cuarto del referido siglo, con ocasión de la crisis del Estado de Bienestar y de los sistemas de economía mixta, tiene lugar en diversos países europeos un renovado interés por las organizaciones típicas de la Economía Social, derivado de las dificultades que tienen las economías de mercado de encontrar soluciones satisfactorias a problemas tan relevantes como el desempleo masivo de larga duración, la exclusión social, el bienestar en el medio rural y en zonas urbanas degradadas, el acceso de todos los ciudadanos a la sanidad y a la educación, la exclusión social de colectivos de creciente heterogeneidad o el crecimiento sostenible, por citar algunos significativos. En ese nuevo contexto económico es en el que aquellas organizaciones de la Economía Social se presentan como entidades capaces de atender las necesidades sociales que no pueden encontrar oferta suficiente o adecuada ni por los agentes privados de naturaleza capitalista ni por el sector público, tal como, en cambio, pueden hacerlo las cooperativas o las mutuas. Y que tampoco pueden resolverse con facilidad a través de los mecanismos autorreguladores del mercado o de las políticas macroeconómicas tradicionales, como sí pueden afrontarse por asociaciones o fundaciones.

A lo largo de los treinta últimos años, la Economía Social ha conocido un formidable crecimiento en el ámbito de las entidades dedicadas a la producción de los denominados bienes *sociales o preferentes*, principalmente en la integración laboral y social y en la prestación de servicios sociales y de cuidados comunitarios. En este campo, el asociacionismo y el cooperativismo han reencontrado una senda común de colaboración en muchos de sus proyectos y actividades, instrumentados a través de una nueva categoría de empresa, la empresa social, que ya cuenta con reconocimiento legal en distintos países europeos (Portugal, Francia, España, Bélgica, España, Finlandia o Reino Unido)



En el año 2005, el número de cooperativas que desarrollan su actividad económica en la Unión Europea (UE-25) quedó cifrado en 240.000, encontrándose implantadas en la práctica totalidad de los sectores de la economía, de manera especial en la agricultura, la intermediación financiera, la distribución comercial, la vivienda y el trabajo asociado en la industria, la construcción y los servicios. Por su parte, las mutuas de salud y de protección social ofrecen asistencia y cobertura a más de 120 millones de personas, disponiendo las mutuas de seguros de una cuota de mercado del 23,7 por 100. En ese mismo año de 2005 y en la UE-25, la consistencia económica de las asociaciones se calculó en el 4 por 100 del PIB. En suma y dentro del espacio considerado, la UE-25, el conjunto de empresas y entidades de la Economía Social da empleo a más de once millones de personas, equivalente al 5,9 del empleo retribuido y al 6,7 del empleo asalariado.

En España y en 2008, el número de empresas cooperativas registradas con actividad económica era de 24.779, correspondiendo la mayor cuota a las cooperativas de trabajo asociado (17.636) y agrarias (3.996). Los trabajadores empleados directamente por las cooperativas fueron 369.794. Ese mismo año, también desplegaban su actividad 17.650 sociedades laborales, que contaban con 101.331 empleos, 1.775 centros especiales de empleo (73.474 empleos), 212 empresas de inserción (4.240 empleos), 487 mutuas y mutualidades (3.548 empleos), 155.365 asociaciones y fundaciones (603.230 empleos), de las cuales 33.634 eran organizaciones no lucrativas de acción social. El conjunto de las entidades de Economía Social daba empleo, en suma, a 1.100.000 personas.

III. La identificación de la Economía Social, tal y como ahora se la conoce, arranca en los años finales de la década de los 70 del siglo pasado. En junio de 1980 y coincidiendo con el décimo aniversario de su constitución, el *Comité National de liaison des activites coopératives, mutuelles et associatives*, entidad francesa creada por organizaciones representativas de las organizaciones pertenecientes históricamente a la Economía Social, publica un documento, intitulado *Charte de l' économie sociale*, en el que se define este término, el de economía social, como el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad.

Ampliamente difundidos por la literatura económica y social, esos rasgos definitorios han articulado un ámbito de la Economía Social en torno a tres familias – cooperativas, mutuas y asociaciones – a las que de reciente se ha incorporado una cuarta: las fundaciones. La última delimitación conceptual de la Economía Social formulada por sus actores se encuentra en la Carta de Principios de la Economía Social, promovida en 2002 por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), que constituye la actual *Social Economy Europe*, interlocutor social de dimensión comunitaria en temas de Economía Social. Tales principios son los siguientes: i) primacía de la persona y del objeto social sobre el capital; ii) adhesión voluntaria y abierta; iii) control democrático por sus miembros



(excepto para las fundaciones, que no tienen socios); iv) conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general; v) defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad; vi) autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos y vii) destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

**IV.** Durante los últimos treinta años, la atención prestada a la Economía Social por parte de las diferentes instituciones comunitarias ha sido creciente, bien que discontinua en el tiempo. No obstante y de manera progresiva, se ha ido reconociendo el importante papel que la Economía Social puede cumplir y cumple en el desarrollo económico y social de Europa y, en atención a ese papel, la contribución real y efectiva de la Economía Social a la vertebración y consolidación del modelo social europeo.

El camino hacia el definitivo reconocimiento institucional de la Economía Social y a favor de la articulación de políticas europeas específicas comienza en la década de los 80 del siglo pasado, con ocasión de la elaboración por parte del Parlamento Europeo y del CESE de sendos informes en los que se destaca el valor añadido social de la Economía Social. Este último órgano, el CESE, auspicia en 1986 una conferencia europea sobre la Economía Social, editando ese mismo año el primer estudio a nivel europeo sobre cooperativas, mutuas y asociaciones. Un importante hito en esta evolución lo aporta la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre “Las empresas de Economía Social y la creación de un mercado sin fronteras” en la se propone, de un lado, la aprobación de unos Estatutos sobre las organización típicas de la Economía Social a fin de dotarlas de unas bases jurídicas de dimensión europea y, de otro, la creación de una Unidad de Economía Social en el seno de la entonces DG XXIII de la propia Comisión.

La concreción y puesta en funcionamiento de esta segunda propuesta constituye la primera manifestación de administración pública europea especializada en Economía Social. La mencionada Unidad elaborará un ambicioso programa, en el que se enuncian, entre otros, los siguientes objetivos: elaborar una legislación europea de cooperativas, mutuas y asociaciones; promover estudios a fin de adquirir un conocimiento lo más preciso posible tanto de la situación del sector como de sus problemas; asegurar la coherencias de las políticas de la UE que puedan afectar a la Economía Social o, en fin, abrir y mantener relacion con las organizaciones representativas de la Economía Social en los diferentes países de la UE e impulsar medidas de organización entre las empresas y entidades de la Economía Social, allí donde no haya aún tejido organizativo. En el año 2000, la Unidad de Economía Social es reestructurada, escindiéndose sus competencias entre dos Direcciones Generales: la DG Empresas e Industria, que se ocupará de los aspectos empresariales de las empresas de la Economía Social, y la DG de Asuntos Sociales, que asumirá las competencias de asociaciones y fundaciones.

En el año 2006 la DG Empresas e Industria promueve la elaboración de un Manual de cuentas satélite de las empresas de Economía Social (cooperativas y mutuas) que es realizado por el CIRIEC y publicado en 2008. Con base en dicho



Manual la Comisión ha comenzado a promover en 2009 en los países miembros la realización de cuentas satélite de las empresas de Economía Social.

Al margen de lo anterior, otras dos instituciones europeas se han empeñado en colaborar al reconocimiento y visibilidad de la Economía Social a nivel europeo. De un lado, en el haber del CESE se encuentra la elaboración de muy diversos informes y dictámenes acerca de la Economía Social, siendo destacable el intitulado “Economía Social y mercado único” (2000), en el que se pone de relieve la importante función de la Economía Social para potenciar la pluralidad empresarial y la diversificación de la economía, al tiempo que se formula una serie de políticas de apoyo a la Economía Social. En 2009 el CESE ha aprobado el Dictamen sobre “Distintos tipos de empresa” (Dictamen Cabra de Luna) que reconoce el relevante papel de las empresas de Economía Social para conseguir los objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de empleo, competitividad y cohesión social. Especial activismo favorable hacia la Economía Social ha tenido también el Parlamento Europeo, que constituyó y aún mantiene en su seno un “Intergupo parlamentario de Economía Social” y que ha emitido dos recientes informes sobre este sector. El primero es el informe sobre el “Modelo Social Europeo” (2006), en el que se razona de manera expresa y directa la capacidad de la Economía Social de constituir el “tercer pilar” de ese modelo. El segundo y, de seguro, el más relevante es el Informe sobre “Economía Social” (2008), también conocido como informe Toia, informe éste al que conviene prestar una mayor atención.

El informe comienza recordando algunos de los logros de la Economía Social. En tal sentido, se manifiesta que el modelo social europeo se ha construido a través “de un alto nivel de servicios, productos y empleos generados por la Economía Social, así como con el apoyo de las capacidades de anticipación e innovación desarrolladas por sus promotores”; se reconoce que la Economía Social se basa en un “paradigma social acorde con los principios fundamentales del modelo social y del bienestar europeo”; se defiende la necesidad de “valorizar los modelos de Economía Social para alcanzar los objetivos de crecimiento económico, empleo, formación y servicios a la persona que impregnan el conjunto de las políticas europeas”; se hace notar que la riqueza y el equilibrio de una sociedad “se deben a su diversidad”, objetivo éste a la que la Economía Social puede contribuir de manera activa; se indica que la Economía Social representa el 10 por 100 del conjunto de las empresas europeas, esto es, dos millones de empresas que suponen un 6 por 100 del empleo total y, en fin, se hace constar que la Economía Social evidencia un modelo de empresa que se caracteriza “por el respeto de valores comunes”. No obstante todo ello, la parte introductoria concluye afirmando que, pese “a su creciente importancia”, la Economía Social y las organizaciones que participan en ella “siguen siendo un sector poco conocido”, siendo a menudo objeto de “críticas derivadas de enfoques técnicos equivocados. Es precisamente la “invisibilidad institucional uno de los obstáculos más importantes” a los que se enfrenta la Economía Social en la UE y en algunos de sus Estados miembros, invisibilidad debida, en buena medida, a las características de los sistemas nacionales de contabilidad.



Tres son los grandes ejes que estructuran el informe Toia. El primero versa sobre el reconocimiento de la Economía Social en cuatro vertientes: conceptual, jurídica, estadística e institucional. En el segundo eje, que se abre con el título “la Economía Social como agente clave para el logro de los objetivos de Lisboa”, se efectúa una serie de consideraciones sobre la función social y económica de las empresas de la Economía Social, apostando el informe de una manera clara y contundente por la adopción de medidas de apoyo a la Economía Social mediante fórmulas tal como la revisión de las políticas de ayuda estatal, evitando que las organizaciones que operan a escala local no puedan acceder a la financiación, la implantación de programas de transformación de las empresas en corporaciones que sean propiedad de los trabajadores o el desarrollo de acciones de apoyo financiero, información, asesoría y formación. El tercero y último de los ejes, denominado “medios necesarios para alcanzar los objetivos”, formula una amplia batería de sugerencias y peticiones, dirigidas se manera separada o conjunta tanto a la Comisión como a los Estados miembros.

En línea de coherencia con los planteamientos elaborados, el Informe incluye las siguientes ocho recomendaciones: i) *Un enfoque europeo de la Economía Social: reconocimiento del concepto*. La diversidad de la Economía Social no debe ser un obstáculo para la elaboración de un enfoque verdaderamente europeo de la propia Economía Social, que exige la definición del papel que puede desempeña en el contexto institucional de la UE. La Economía Social contribuye a la realización de cuatro objetivos principales de la política de empleo: mejora la empleabilidad de la población activa; promueve el espíritu empresarial, mejora la capacidad de adaptación de las empresas y sus trabajadores y refuerza la política de igualdad de oportunidades. ii) *Un estatuto jurídico claro: reconocimiento jurídico*. El reconocimiento conceptual ha de ir acompañado por un reconocimiento jurídico. La adopción de estatutos europeos permitirían paliar la falta de visibilidad de estas formas de empresa que, en comparación con las empresas de capital, tienen la desventaja de la ausencia de instrumentos jurídicos para actuar a escala paneuropea. iii) *Reconocimiento estadístico*. Es preciso reforzar el esfuerzo estadístico, promoviendo una mejor comprensión de las distintas experiencias nacionales en materia de Economía Social. El esfuerzo ha de respaldarse con la creación de un registro estadístico de las empresas de EC de cada Estado miembro de la UE, estableciendo cuentas satélites de las empresas de Economía Social por sectores institucionales y ramas de actividad de modo que se puedan introducir esos datos en el sistema europeo de estadísticas (EUROSTAT). iv) *Economía social y diálogo social*. El reconocimiento de la Economía Social como socio del diálogo social a escala europea en un gran reto, pero ha de concretarse dado que la Economía Social se perfila cada día más como un actor económico y social fundamental. v) *Economía social y mercados*. Es preciso alentar a los actores de la Economía Social a que adopten estrategias acordes con las nuevas exigencias de unos mercados crecientemente competitivos, sin merma del refuerzo a su misión de reconocimiento del bienestar de sus miembros, respuesta a las necesidades de interés general y potenciación de la cohesión social. vi) *Intercambio de experiencias a escala local, nacional y europea*. En la medida en que muchas de las organizaciones de la Economía Social más innovadoras son de pequeñas dimensiones y funcionan a escala local, existe el riesgo de que la difusión de sus experiencias se lenta y difícil. Por ello, es



necesario que los niveles nacional y europeo estimulen, con la financiación adecuada, el intercambio de experiencias y se coordinen entre sí para constituir fondos de innovación socioeconómica destinados a apoyar los proyectos de la Economía Social más innovadores. vii) *La economía social y el modelo social europeo*. Los Estados miembros y la Comisión han de comprometerse para que la Economía Social sea algo más que un eficaz instrumento para el logro de objetivos económicos. La Economía Social es un objetivo en sí mismo, indispensable para consolidar los valores asociados al modelo social europeo. De ahí, la necesidad de establecer mecanismos para que las organizaciones representativas de la EC puedan presentar propuestas en materia de política social, alentándolas a hacerlo y viii) *Evaluación de los resultados*. Es de todo punto necesario organizar un programa de investigación a escala europea para examinar las actividades que engloba la Economía Social, no imputables a los demás servicios prestados por el sector privado o público, siendo importante no evaluar los organismos de la Economía Social únicamente sobre la base de indicadores tan rudimentarios como “el número de personas empleadas” o el “grado de autofinanciación alcanzado. Es preciso utilizar el método del conjunto de criterios.

**V.** De conformidad con el *Informe sobre la Economía Social en la Unión Europea* elaborado por el CESE puede convenirse que la Economía Social engloba dos grandes subsectores: el de mercado o empresarial y el de productores no de mercado. Es esta una clasificación útil para la elaboración de estadísticas fiables y la realización de análisis de la actividad económica.

Las características comunes a las empresas y entidades integradas en cualquiera de los dos subsectores citados son las siguientes: i) carácter privado, no formando parte del sector público ni estando por él controladas; ii) organización formal y, como regla general, con personalidad jurídica propia; iii) con autonomía de gestión y, por tanto, con plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno así como para controlar sus decisiones; iv) con libertad de adhesión; v) ejercicio de una actividad económica en sí misma considerada con vistas a satisfacer necesidades de personas, hogares o familias, por lo que son entidades de personas, no de capital vi) eventual distribución de excedentes entre los socios usuarios de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad y no en proporción al capital o a las cotizaciones sociales y vii) una organización democrática, pues sus decisiones se adoptan conforme al principio de “una persona un voto”.

Además de las características citadas, las empresas que forman parte del subsector de “mercado o empresarial de la Economía Social” exhiben unos rasgos específicos. El primero consiste en la condición que reúnen los socios que, además de serlo, son usuarios de la actividad de empresa. La actividad económica realizada, la actividad cooperativizada o mutualista, es la que determina así la relación entre el socio usuario y la empresa de la Economía Social. El segundo rasgo reside en que este tipo de empresa de la Economía Social es productor de mercado; esto es, son empresas cuyos bienes producidos o servicios prestados se destinan principalmente a un mercado. Por último, los beneficios o excedentes distribuidos entre los socios usuarios no se realizan en atención al capital aportado sino de acuerdo con la contribución de cada uno de



ellos realizada a la actividad constitutiva de su objeto. Las organizaciones más típicas pertenecientes a esta primera categoría de empresas de la Economía Social son las cooperativas y las mutuas, a las que se adiciona un tercer y heterogéneo tipo conocido con la denominación de “empresas sociales” y en el que se agrupan aquellas entidades que desarrollan una actividad continua de producción de bienes o de prestación de servicios con arreglo a los rasgos definitorios antes citados.

El subsector “no de mercado” está constituido por la mayoría de asociaciones y fundaciones, aunque también pueden encontrarse entidades con otra forma jurídica. Se trata de entidades no lucrativas en sentido estricto, que aplican el principio de no distribución de beneficios y en las que, como en el resto de entidades de la Economía Social, los individuos son los verdaderos beneficiarios de los servicios producidos. En la contabilidad nacional, existe un sector dotado de sustantividad propia, denominado “instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares” (ISFLSH) definido como el formado por las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y que son otros productores no de mercado privados. En este sector se incluye una variada gama de entidades, en su mayoría asociaciones, que desarrollan actividades no de mercado para sus socios o para grupos de ciudadanos no socios. La mayoría de estas entidades tienen un funcionamiento democrático y reúnen las características propias de la Economía Social. Son asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia, asociaciones profesionales, sindicatos, asociaciones científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias y asociaciones religiosas o, en fin, clubes sociales, culturales, recreativos o deportivos.

De las anteriores consideraciones puede extraerse una relevante conclusión: la Economía Social se presenta ante la sociedad europea como un polo de utilidad social entre los actores privado y público, constituido por una notable pluralidad de actores. La diversidad de recursos utilizados y de actores intervinientes en el seno de las entidades de Economía Social introduce diferentes dinámicas de comportamiento y de relación con el entorno. Pese a esta diversidad, la Economía Social es un concepto dotado de sustantividad propia y, por tanto, de una identidad y un valor interpretativo propios.

**VI.** En España, la Economía Social comienza a tener un reconocimiento expreso por parte de las instituciones públicas en 1990, con ocasión de la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES) por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre. Dicho Instituto vendrá a sustituir a la antigua Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, y entre sus objetivos habría de figurar el fomento de las entidades de economía social, las cuales serían definidas por el Real Decreto 1836/1991 como *“aquellas que tengan por objeto la prestación de bienes y servicios a sus asociados, participando éstos directa y democráticamente en la toma de decisiones, y aquéllas en las que los trabajadores ostenten la mayoría del capital social. Asimismo se considerarán incluidas las personas físicas o jurídicas que realicen una actividad socio-económica mediante cualquier fórmula de autoempleo”*, añadiendo la norma reglamentaria que, en concreto, integrarían el concepto de



economía social “*las cooperativas de cualquier tipo, las sociedades anónimas laborales y cualesquiera otras entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente*”.

El mencionado Instituto desapareció como organismo autónomo, siendo asumidas sus funciones por la Dirección General de Economía Social, actualmente denominada Dirección General de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas, del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Un hito importante en el desarrollo de la noción de economía social lo ofrece la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, cuya Disposición Adicional Segunda crea el Consejo para el Fomento de la Economía Social, configurándolo como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social.

Con la adopción de este bloque de disposiciones, nuestro ordenamiento jurídico concretaba y daba forma a dos relevantes reivindicaciones del movimiento asociativo de la economía social. La primera, la atribución al *nomen* de economía social de carta de ciudadanía legal; su reconocimiento como un sector de la economía dotado de autonomía y sustantividad propia y, por consiguiente, diferenciado de los otros grandes sectores de la economía: el privado capitalista y el público. La segunda reivindicación, materializada por la Ley 27/1999, consistió en constituir un órgano de participación institucional privativo del sector de la economía social.

En efecto, la DA 2ª de la Ley 21/1999 sería desarrollada por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social. El art. 3º de la mencionada norma reglamentaria, modificado con posterioridad, establece una composición mixta del Consejo, en el que se integran representantes de las tres administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales), expertos de reconocido prestigio en el ámbito de la economía social y, en fin, representantes del movimiento asociativo de la economía social de ámbito estatal. En concreto, tales representantes, en número de diecinueve, se distribuyen del modo siguiente: i) quince son nombrados a propuesta de las confederaciones intersectoriales más representativas que agrupen conjuntamente asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social y ii) los otros cuatro, a propuesta de asociaciones sectoriales de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social.

No es el Consejo para el Fomento de la Economía Social la única institución que dota de visibilidad institucional al concepto de *economía social*. Instituciones similares al referido Consejo se pueden encontrar en el seno de las Comunidades Autónomas, como acontece con el Consejo Regional de Economía Social de Castilla- La Mancha, o el Consejo de Promoción de la Economía Social de la Comunidad de Madrid.

No obstante ello, pese a esta importante presencia institucional, la Economía Social, como concepto identificador de un sector de la realidad empresarial, carece de un suficiente reflejo en el ordenamiento jurídico español.



No es ésta, sin embargo, una conclusión predicable de las entidades que conforman la economía social, que cuentan, todas ellas, con el oportuno reconocimiento. Tal sucede, sin ánimo exhaustivo, con las cooperativas, las mutuas de seguros y mutualidades de previsión social, las sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación, las asociaciones y fundaciones. Más recientemente y bajo el concepto de Nueva Economía Social, se incluyen también las llamadas empresas de inserción socio-laboral y, más en general, las empresas sociales o de iniciativa social.

**VII.** El establecimiento de políticas de apoyo a las entidades de economía social en España requiere una fundamentación suficiente desde distintas perspectivas; en lo esencial y en lo que ahora importa, desde la constitucional.

El dictado de una Ley de Fomento de la Economía Social tiene su justificación en la CE. El apoyo más fuerte lo brinda la igualdad que la Ley Fundamental reconoce como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (arts. 1.1 y 9.2). La igualdad como valor se relaciona en el campo político y social con materias de gran plasticidad y tradición. Así, la educación, la sanidad, la vivienda o la Seguridad Social. La CE establece esta igualdad con la expresión “todos tienen derecho (...)” o con la referencia a un deber universal de los poderes públicos (“*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos*”). Pero la necesidad de igualdad no se limita a estos campos aunque los mismos sean los más expresivos. También debe jugar en el campo de la actividad empresarial. No basta con el reconocimiento de la libertad de empresa que sí hace expresamente la Constitución en su artículo 38. Para que la igualdad en el inicio de una actividad empresarial sea real y efectiva, como mandata el art. 9.2 del texto constitucional, hay que facilitar a las personas que presenten un proyecto riguroso y solvente la formación y los medios económicos mínimos para que pueda emprender esta actividad. La cuestión es del mayor interés en las empresas asociativas (cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales), en las que la actividad empresarial no ofrece dudas, y en las que la formación y la financiación resultan imprescindibles cuando los integrantes de ambas formas de sociedad son personas físicas. En definitiva y para el logro de una igualdad sea real y efectiva es preciso que esta exigencia se extienda a más actividades de las que tradicionalmente se consideran y, desde luego, a la actividad empresarial, que requiere unos recursos de formación y financiación que quedan fuera de la capacidad económica de muchos ciudadanos.

Un segundo pasaje constitucional que ofrece amparo a las políticas de apoyo a las entidades de la economía social es el 129.2 CE, a tenor del cual “*Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas*”. El precepto transcrito formula un mandato constitucional que no deja lugar a dudas. Fomentar es facilitar, ayudar y hacer posible determinados objetivos. En este caso, las sociedades cooperativas. Más sociedades de esta naturaleza y más competitivas. El legislador español ha mantenido un nivel aceptable de fomento de las cooperativas, en una línea que tiene una doble explicación. En primer lugar, su funcionamiento estrictamente democrático y el principio de puerta abierta. En segundo término, la tradición de



apoyo a estas entidades, principalmente en el campo fiscal, que han mantenido los poderes públicos, cualesquiera que hayan sido las circunstancias políticas concretas de cada momento.

El citado art. 129.2 CE, inmediatamente después de referirse a las sociedades cooperativas, dispone que *“También (los poderes públicos) establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”*. Este precepto se presta a diversas interpretaciones. Primera, que en una empresa constituida (normalmente una sociedad) se produjese o estableciese una especie de derecho preferente de adquisición a favor de los trabajadores. A juzgar por el debate que se produjo en las Cortes Constituyentes no parece que fuese esta la intención del Constituyente. Segunda, crear una forma social en la que los trabajadores, sin necesidad de una figura jurídica intermedia, tuviesen en una sociedad la mayoría del capital social. Esta fue la finalidad del precepto que pensó ya en la figura de las sociedades laborales, cuyo estudio realizado por el Ministerio de Trabajo estaba ya terminado a finales de 1978. No obstante, no pudo incorporarse con esta denominación, porque su falta de tradición no aconsejaba su incorporación al texto constitucional.

Las sociedades laborales están hoy reconocidas unánimemente como entidades de economía social. El hecho de que la mayoría del capital social pertenezca a los trabajadores y que ninguno de ellos pueda tener más de una tercera parte del mismo aproxima a éstos a la toma de decisiones, incrementa su participación y responsabilidad y le da a las decisiones mismas un carácter de colegialidad importante. Finalmente, el hecho de que la transmisión de los títulos representativos del capital esté sujeta a un derecho preferente de adquisición de los trabajadores de la empresa es un factor de estabilidad notable. El desarrollo de las sociedades laborales confirma las posibilidades de estas entidades de economía social, que incorporan un grado de funcionamiento democrático importante y una agilidad también muy estimable en la toma de decisiones. Por otra parte, el hecho de que un trabajador pueda tener hasta una tercera parte del capital social permite la creación y desarrollo de liderazgos necesarios en toda unidad empresarial compatibles con un funcionamiento democrático suficiente.

También establece la Constitución los principios de política social y económica que técnicamente se articulan como mandatos dirigidos a los poderes públicos para que éstos actúen en la línea que cada uno de ellos fija. Estos principios están contenidos, como es sabido, en el Capítulo III del Título I de la Ley Fundamental. La sistematización de estas políticas lleva a destacar rótulos genéricos y el juego que en el cumplimiento de los mismos tienen las entidades de economía social.

En primer lugar, la política de formación y readaptación profesional, a la que se refiere el art. 40.2 CE. Con independencia de las cooperativas de enseñanza y de su obligación de realizar formación cooperativa, existen otras figuras que se inscriben en la política de formación y readaptación profesional. En esta línea se sitúan las empresas de inserción social, que preparan para el acceso al mercado de trabajo a personas con especiales dificultades de empleabilidad, y los centros especiales de empleo (integrados en la Economía



Social), cuya acción formativa se realiza con personas discapacitadas. Estos centros realizan, al mismo tiempo que actividades de formación, políticas de integración social exigidas por el art. 49 CE, lo que resulta de un interés público y de un atractivo humano extraordinarios. En efecto, no hay mejor política de integración que la que prepara para el trabajo en un mercado necesariamente competitivo.

En segundo término, la política de empleo reclamada por el art. 40.1 de la Carta Magna. Las entidades de economía social facilitan la creación de empleo y, sobre todo, permiten que los trabajadores se responsabilicen de ello. Es una alternativa al empleo público y al propio de las empresas capitalistas, que genera muchos miles de puestos de trabajo. No se trata de medir la calidad del empleo, al cual nos hemos referido anteriormente, sino de la creación de puestos de trabajo estables y de la aportación a una política social y económicamente básica exigida por la Constitución. El establecimiento de un régimen público de Seguridad Social, exigido en el art. 41 CE, interesa también a las entidades de economía social. El citado precepto dispone que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres. En esta posibilidad se alinean las Mutualidades de Previsión Social que realizan y llevan a cabo prestaciones complementarias y, en algunos casos, sustitutorias de la Seguridad Social misma. La política de vivienda constituye igualmente un mandato del constituyente a los poderes públicos claramente expresado en el art. 47 CE: *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*. A la realización de esta política contribuyen también las entidades de economía social y, concretamente, las cooperativas de viviendas, que facilitan el acceso a este bien esencial a un coste menor que las empresas capitalistas y con una flexibilidad normalmente mayor. También aquí, estas cooperativas permiten que los ciudadanos intervengan y se responsabilicen de una cuestión vital como es la vivienda. E igualmente en este caso se abre una alternativa a la vivienda pública (de protección oficial) y a la privada. La educación y protección de los consumidores y usuarios es igualmente una política constitucional claramente definida en el art. 51 CE. Las cooperativas de consumidores y usuarios cumplen estas funciones de suministro, educación y formación.

Las anteriores consideraciones evidencian que las entidades de economía social están fuertemente enraizadas en la Constitución, conclusión ésta que deriva directamente de la cláusula del Estado Social; esto es, de la configuración de España como un Estado Social, como una comunidad social dotada de un grupo normativo que lleva a cabo políticas sociales orientadas a la realización del principio de igualdad.

**VIII.** A lo largo del último cuarto de siglo han sido numerosos los gobiernos que han desplegado políticas públicas dirigidas explícitamente a la *Economía Social* en su conjunto y a sus entidades integrantes, como son las cooperativas y las asociaciones y fundaciones. Desde la perspectiva económica, la justificación de estas políticas se ha basado en dos líneas argumentales principales: en la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades de las distintas formas jurídicas y en los beneficios micro y macroeconómicos generados por este sector social en contextos socioeconómicos de fallos del mercado y de Estado social.



Con vistas a garantizar una igualdad de oportunidades entre las diferentes formas organizativas, y dado que se ha de realizar un tratamiento desigual ante situaciones desiguales, el marco legal debe de establecer medidas dirigidas a compensar las dificultades de operar de aquellos Estatutos jurídicos en situación de inferioridad de oportunidades. Estas medidas pueden ser ayudas, pero también medidas de tipo fiscal. Asimismo, el legislador debe establecer los mecanismos adecuados para evitar que ciertos agentes económicos desarrollen comportamientos oportunistas, beneficiándose de las compensaciones por tener esos estatutos, sin cargar con sus correspondientes costes.

Numerosos y relevantes son, por otra parte, los diversos beneficios micro y macroeconómicos que a la sociedad civil aportan las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones, las fundaciones y otras empresas sociales, los cuales trascienden con creces la contribución que en términos estrictamente económicos el PIB es capaz de reflejar. El potencial de generación de *valor añadido social* de este sector social es grande y su concreción multidimensional y marcadamente cualitativa, razón por la cual no siempre resulta de fácil percepción y cuantificación: de hecho, continúa desafiando a los métodos de evaluación de la riqueza y el bienestar.

Esa aportación neta de valor añadido social ha sido evidenciada y analizada a lo largo de los dos últimos decenios por numerosos estudios científicos e informes oficiales, incluidos aquellos emanados de las instituciones comunitarias. Estos estudios no sólo han contrastado la capacidad de la Economía Social para generar nuevas oportunidades para la sociedad, para regular importantes desequilibrios sociales y económicos, mejorando con ello el funcionamiento del sistema aliviando tensiones y problemas, y para contribuir a la consecución de múltiples objetivos de interés general, sino que también han reconocido a este sector social como un sector portador de un estilo de desarrollo que confiere primacía a las personas. Pero el papel de la Economía Social en las sociedades modernas no se reduce a su papel paliativo de las deficiencias de los otros dos sectores institucionales, el público y el privado tradicional, ni a la generación de valores añadidos sociales de carácter sectorializado, sino que la Economía Social también conforma un espacio regulador del sistema, en aras a alcanzar un modelo de desarrollo social y económico más equilibrado.

Las políticas públicas de fomento y desarrollo de la economía social pueden agruparse en tres grandes categorías: institucionales, cognitivas y económicas. Las políticas institucionales tienden a conferir espacios a las empresas y entidades de la *Economía Social* reconociéndole la condición de actor tanto en la economía como en el diálogo social. Las políticas institucionales atañen también al reconocimiento de la Economía Social como actor en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes políticas públicas. Las políticas cognitivas se sustentan en medidas de difusión, formación e investigación dirigidas a proporcionar, por un lado, visibilidad y receptividad social, y por otro lado, a desarrollar competencias en materia de formación e investigación en beneficio del sector. En la actualidad se dan muchas de las condiciones objetivas para articular un moderno *sistema de innovación de la*



*economía social* que implique tanto al sector cooperativo y de economía social, a las administraciones, a las universidades como a otras entidades y agentes, modelo que ha sido implantado con éxito en otros países.

La Economía Social ha tenido tradicionalmente serias dificultades para financiarse lo que ha limitado sus oportunidades de desarrollo, en algunos casos hasta afectar a su funcionamiento normal. En general, estas dificultades se explican por sus reglas estatutarias específicas de funcionamiento interno, especialmente su modo de reparto del poder de decisión y de distribuir los beneficios, así como por las dificultades existentes para acceder a los mercados tradicionales de capitales (por ejemplo, al crédito bancario tradicional). Este factor de estrangulamiento del sector puede atenuarse, incluso neutralizarse, con medidas que, por un lado, faciliten el acceso al crédito externo tradicional en análogas condiciones que las empresas con ánimo de lucro y, por otra parte, sostener financieramente sus estructuras. Estos dos objetivos pueden alcanzarse por medio de dos tipos de instrumentos: medidas legislativas y organismos financieros públicos.

En este contexto, algunos países han puesto en marcha medidas legislativas para reforzar los fondos propios de las cooperativas. En los años 90, en países como Italia, Francia y España estas medidas perseguían, sobre todo, abrir el capital social a los inversores externos, con fórmulas como las de los "miembros colaboradores, asociados o subvencionadores" (leyes italiana y francesa de 1992 y leyes regionales y central española). Estas medidas legislativas están también orientadas a permitir la emisión por parte de las cooperativas de títulos de préstamos sin derecho a voto al gran público.

La posibilidad de crear y de utilizar las estructuras de apoyo financiero de tipo cooperativo en el sector es otra de las medidas. En España, la ley permitía la creación de *secciones de crédito* en las cooperativas. Estas secciones tienen como finalidad reforzar la posición financiera de la cooperativa. Numerosas cooperativas agrícolas se han beneficiado históricamente de estas secciones.

Algunos países (Italia) han puesto en marcha una singular medida de apoyo financiero a las cooperativas: los fondos mutuos para la promoción y el desarrollo cooperativo. En España se ha organizado una fórmula original con el fin de favorecer la creación y el mantenimiento de empleos mediante el apoyo a la creación de cooperativas de trabajo y de sociedades laborales: los trabajadores con derecho a prestación por desempleo pueden optar por una *capitalización en un pago único de todos los subsidios* si deciden constituir una empresa bajo una de las formas jurídicas de Economía Social mencionadas.

Un régimen fiscal favorable puede facilitar la consolidación y el desarrollo de la Economía Social. En diferentes países europeos se han adoptado distintas medidas fiscales favorables al sector. Estas medidas presentan un carácter diferenciado según las formas jurídicas de las organizaciones de la Economía Social y reposan sobre varios argumentos justificativos. Estos argumentos destacan la importancia del modo de funcionamiento interno y del papel desarrollado por las organizaciones de la Economía Social. Estos dos aspectos diferencian a estas organizaciones de las del sector lucrativo.



En la mayor parte de casos, las formas jurídicas estrictamente no lucrativas de la Economía Social gozan de un tratamiento fiscal más favorable que las formas cooperativas y mutualistas. El argumento que justifica las ventajas fiscales de las primeras reposa, sobre todo, en su carácter no lucrativo y en la asignación de sus recursos y beneficios a actividades de interés social o público.

Algunos países han puesto en marcha medidas de apoyo técnico bajo la forma de estructuras públicas de apoyo a la Economía Social. Estas estructuras públicas, que movilizan recursos materiales y humanos, ofrecen diferentes tipos de servicios reales (no financieros) al sector, y tienen por objeto mejorar algunos de sus puntos débiles: formación específica, asesoramiento técnico, comercial y legal o *networking*, entre otros.

**IX.** En España, las políticas públicas con incidencia específica en la Economía Social han sido urdidas desde los niveles estatal y autonómico de gobierno. La distribución de competencias entre ambas Administraciones ha configurado los marcos institucionales de sus actuaciones. Por lo pronto, varias administraciones públicas estatales y autonómicas disponen de Direcciones Generales con referencia explícita a la Economía Social o al Cooperativismo, caso de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y del FSE del Gobierno de España y de otros gobiernos autonómicos como el de Castilla y León, Comunidad Valenciana o Andalucía.

El núcleo principal de dispositivos públicos dirigidos específicamente a la Economía Social emana del nivel estatal o central de gobierno. Su activación data de la década de los años ochenta. Los reducidos cambios en esta batería de medidas revelan un elevado grado de inercia institucional hacia este sector. Este abanico de medidas constituye, además, la única política común de Economía Social en la España de las autonomías, con capacidad de vertebración, coordinación y de establecer un principio de equidad entre regiones. Es importante señalar que dos gobiernos autonómicos permanecen al margen de este sistema, en razón a su particular sistema fiscal y hacendístico: la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra.

El *doble nivel de medidas* en este ámbito, estatal y autonómico, ha configurado con el tiempo una realidad dispar en el territorio, con desiguales grados finales de apoyo entre regiones. Tal mosaico es aprehensible tanto desde la perspectiva de la política presupuestaria (gasto dirigido específicamente a la Economía Social) como desde la política fiscal (ahorro fiscal específico para las entidades de la Economía Social). Las empresas de Economía Social con capacidad de movilidad espacial encuentran, en este contexto, ciertas economías de localización.

A nivel estatal, atendiendo al mandato constitucional de fomento de la Economía Social, explícito en el articulado del texto de la Carta Magna, especialmente en su conocido artículo 129.2, la Administración central ha edificado tres principales dispositivos de apoyo a la Economía Social de



mercado: i) una política fiscal específica favorable; ii) una política presupuestaria específica de apoyo y iii) una política de empleo específica, aquella que integra la política activa con la pasiva de empleo.

Las distintas formas institucionales de Economía Social gozan en todo el territorio español de beneficios fiscales, aunque desiguales, conformando un panorama de realidades fiscales muy dispares. Las cooperativas se benefician de la Ley 20/1990 de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Esta Ley establece dos niveles de protección, el de las cooperativas protegidas, que gozan, entre otros, de una bonificación del 95 por 100 en determinados impuestos locales y de un tipo impositivo reducido del 20 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades, y el de las cooperativas especialmente protegidas, que disfrutan de una bonificación del 50 por 100 en la cuota íntegra en este último impuesto. Las entidades asociativas agrarias se benefician de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, la cual supone, para las cooperativas agrarias, una bonificación del 80 por 100 en la cuota íntegra en el Impuesto sobre Sociedades. La Ley 4/1997 de sociedades laborales establece, para estas empresas, bonificaciones del 99 por 100 e incluso exenciones del 100 por 100 en las cuotas del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en ciertas operaciones. Las entidades de la Economía Social de no mercado gozan del mayor nivel de protección fiscal. Un grupo de ellas, cuyo régimen fiscal es próximo a la exención plena, es el integrado por aquellas reguladas por la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Las fundaciones y asociaciones de utilidad pública no sujetas a la Ley precedente gozan, no obstante, de los beneficios de las entidades parcialmente exentas contempladas por el Impuesto sobre Sociedades, entre otros, exención de determinadas rentas, como las procedentes de actividades que constituyan su objeto social, y un tipo de gravamen del 25 por 100 para otras rentas.

El programa “Desarrollo de la Economía Social” hunde sus raíces en las ayudas del Fondo Nacional de Protección al Trabajo y posteriormente en las ayudas destinadas al fomento de las cooperativas y sociedades laborales del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Desde la aprobación de la Orden de 29 de diciembre de 1998, el programa “Desarrollo de la Economía Social” constituye una partida presupuestaria objeto de transferencia directa del Estado a las Comunidades Autónomas (excepto el País Vasco y Navarra, que disfrutaban de un sistema propio, así como las ayudas directamente gestionadas por el propio Ministerio de Trabajo) que tienen asumidas competencias en materia de gestión – y por tanto de concesión - de dichas ayudas.



## A-2 PROPUESTA DE LEY DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### I

La noción de Economía Social, entendida como conjunto de empresas y entidades que delimitan con criterios de autonomía un sector de la actividad económica en atención a los valores y principios que defienden y con los que se organizan y actúan, no ha merecido en nuestro ordenamiento jurídico un tratamiento normativo dotado de homogeneidad subjetiva y sustantividad objetiva. Las aproximaciones que hasta el presente se han efectuado al complejo fenómeno que define la Economía Social, al carecer de unidad, han estado desconectadas entre sí, mostrando mayor atención hacia los temas institucionales que hacia las cuestiones de fondo, las dirigidas a instituir un conjunto ordenado de políticas públicas de fomento de la Economía Social en sus diferentes vertientes y dimensiones.

Y sin embargo, algunas de las organizaciones típicas que integran el tejido asociativo de la economía social no solo cuentan con un sólido arraigo económico y un no menos reconocido prestigio social, las más de las veces enraizado en ámbitos territoriales locales; también gozan de respaldo jurídico, incluso al más alto nivel. En tal sentido, el art. 129.2 de la Constitución española (CE) mandata a los poderes públicos a fomentar, “mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas”. Y ese mismo precepto, al ordenar a esos mismos poderes a que establezcan los instrumentos “que faciliten el acceso a los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”, está de manera indirecta amparando la figura de una de las empresas incluidas en la economía social: las sociedades laborales.

Pero además de lo anterior, las entidades de la economía social se encuentran fuertemente enraizadas en el texto constitucional al convertirse, de un lado, en partícipes activos de acciones dirigidas a la concreción real y efectiva del programa enunciado en la cláusula social (art. 1.1 y 9.2 CE) y, en razón de ello y de otro lado, en destinatarios privilegiados de los mandatos que, dirigidos a los poderes públicos, articulan en nuestra Carta Magna los principios de política social y económica (Cap. III, Título I). Las entidades de la economía social contribuyen a la creación de empleos, y de empleos de calidad, colaborando así al logro de uno de los objetivos irrenunciables de todo Estado Social (art. 40.1 CE). Numerosas son, por otra parte, las entidades integradas en el sector de la economía social que, al realizar acciones de formación y readaptación profesionales, pueden demandar de los poderes públicos medidas de apoyo (art. 40.2 CE). Las empresas de inserción social y los centros especiales de empleo ilustran de manera ejemplar esta segunda vocación cívica de la economía social. De su lado, las mutualidades de previsión social, al asumir la organización de prestaciones complementarias y, a veces, sustitutorias de la Seguridad Social,



se alinean con el art. 41 CE. A la realización de la política de vivienda (art. 47 CE) contribuyen también otras entidades de la economía social, tal como acontece con las cooperativas de vivienda, que facilitan el acceso a este bien esencial a un coste menor que las empresas capitalistas. Las cooperativas de consumidores y usuarios, en fin, participan en esa otra política social constitucional, que es la educación y protección de consumidores y usuarios.

En otro orden de consideraciones, no debe pasarse por alto que la Unión Europea, en el curso de las dos últimas décadas, ha procurado realzar el importante papel que la economía social puede cumplir y ya cumple en el desarrollo económico y social de Europa así como su muy destacada contribución a la vertebración y consolidación del modelo social europeo. Por limitar las referencias a documentos recientes, el Comité Económico y Social, en su informe sobre “Economía social y mercado único” (2000), ha llamado la atención sobre la notable capacidad de la economía social de potenciar la pluralidad empresarial y la diversificación de la economía. Un especial activismo favorable a la economía social ha venido desempeñando el Parlamento Europeo, que además de impulsar la creación de un “Intergrupo parlamentario de economía social”, ha hecho público, en 2008, el informe sobre “Economía Social”. En dicho informe se reconoce que la economía social – cuyas empresas representan el 10 por 100 de las empresas europeas y ocupan al 6 por 100 del empleo total – se basa en un “paradigma social acorde a los principios fundamentales del modelo social y del bienestar europeo, defendiéndose la necesidad de “valorizar los modelos de economía social para alcanzar los objetivos de crecimiento económico, empleo, formación y servicios a las personas que impregnan el conjunto de las políticas europeas”. Por lo demás, el informe enuncia hasta ocho recomendaciones, consistiendo las dos primeras en la necesidad de dotar a la economía social de visibilidad tanto conceptual como jurídica.

El derecho comparado también ilustra la tendencia de los países de nuestra vecindad jurídica de aprobar un marco jurídico general de apoyo a las empresas de la economía social y, por encima de esta opción de política de derecho, de reconocer a la propia economía social como un sector de la actividad económica que requiere acciones de naturaleza pública constantes y sustantivas de fomento y apoyo. Francia, con la regulación de las “uniones de economía social”, la región valona de Bélgica, con la aprobación en noviembre de 2008 de una norma sobre “Economía Social”, o Italia, con el dictado de la Ley de 3 de junio de 2005 sobre “empresas sociales” ofrecen buenos ejemplos de las orientaciones recientes que se están adoptando en países europeos próximos a España.

Finalmente conviene destacar que las algunas de las recientes reformas de distintos Estatutos de Autonomía acogen de manera expresa el concepto de Economía Social y, a menudo, establecen medidas de fomento de la propia Economía Social.

## II

El sistema de valores y los principios de acción del asociacionismo popular, expresados en la realidad económica a través de las primeras experiencias



cooperativas, las que van tímidamente emergiendo a finales del siglo XVIII para terminar floreciendo a lo largo de la primera mitad del siglo XIX en numerosos países europeos (Inglaterra, Italia, Francia o España), ofrecen el marco histórico de aparición y desarrollo del moderno concepto de *Economía Social* (ES), inicialmente estructurado en torno a tres grandes familias de organizaciones: cooperativas, mutualidades y asociaciones.

En España, asociacionismo popular, mutualismo y cooperativismo van a conocer un estrecho desarrollo, de modo que, en numerosas ocasiones, un mismo grupo de promotores funda una cooperativa y una entidad mutualista o una asociación de defensa de intereses obreros. La Asociación de Tejedores de Barcelona ilustra de manera ejemplar esas estrechas relaciones.

Tras la terminación de la II Guerra Mundial, la economía social pierde, en gran medida, la presencia social y económica adquirida durante el último tercio del siglo XIX y el primero del siglo XX, pasando a desempeñar una posición secundaria en el proceso de crecimiento económico y de progreso social habido a lo largo de las denominadas como las tres décadas prodigiosas (1945-1975). En el último cuarto del siglo anterior, tiene lugar en diversos países europeos un renovado interés por las organizaciones típicas de la economía social, derivado en buena medida de las dificultades que tienen las economías de mercado de encontrar soluciones satisfactorias a problemas tan relevantes como el desempleo masivo de larga duración, la exclusión social, el bienestar en el medio rural y en zonas urbanas degradadas, el acceso de todos los ciudadanos a la sanidad y a la educación, la exclusión social de colectivos de creciente heterogeneidad o el crecimiento sostenible, por citar algunos significativos. Es en ese nuevo contexto económico en el que las empresas de la economía social se presentan como entidades capaces de atender las necesidades sociales que no pueden encontrar oferta suficiente o adecuada ni por los agentes privados de naturaleza capitalista ni por el sector público, tal como, en cambio, pueden hacerlo las cooperativas o las mutuas. Y que tampoco pueden resolverse con facilidad a través de los mecanismos autorreguladores del mercado o de las políticas macroeconómicas tradicionales, como sí pueden afrontarse por asociaciones o fundaciones.

La identificación de la economía social, tal y como ahora se la conoce, arranca en los años finales de la década de los 70 del siglo pasado. En junio de 1980 se aprueba en Francia un documento, titulado *Carta de la Economía social*, en el que se define este término como el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad.

A lo largo de los treinta últimos años, la Economía Social ha conocido un formidable crecimiento, sobre todo en el ámbito de las entidades dedicadas a la producción de los denominados bienes *sociales o preferentes*, principalmente en la integración laboral y social y en la prestación de servicios sociales y de cuidados comunitarios. En este campo, el asociacionismo y el cooperativismo



han reencontrado una senda común de colaboración en muchos de sus proyectos y actividades, instrumentados a través de una nueva categoría de empresa, la empresa social, que ya cuenta con reconocimiento legal en distintos países europeos.

La Economía Social es decisiva para el mantenimiento de 2 millones de empleos de los que 1,1 millones son de puestos de trabajo directos. De ellos, 370.000 trabajadores están empleados en 25.000 cooperativas, 100.000 en sociedades laborales, 74.000 en empresas sociales y más de 400.000 en 33.000 organizaciones no lucrativas de acción social. En total, 10 millones de socios y más de 4 millones de voluntarios integran las estructuras empresariales y asociativas de la Economía Social en España.

### A completar con datos estadísticos de la Economía Social de España

### III

En España, la Economía Social comienza a tener un reconocimiento expreso por parte de las instituciones públicas en 1990, con ocasión de la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES) por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre. Dicho Instituto vendrá a sustituir a la antigua Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales del Ministerio de Trabajo, y entre sus objetivos habría de figurar el fomento de las entidades de economía social, las cuales serían definidas por el Real Decreto 1836/1991, de 28 de diciembre, como *“aquellas que tengan por objeto la prestación de bienes y servicios a sus asociados, participando éstos directa y democráticamente en la toma de decisiones, y aquéllas en las que los trabajadores ostenten la mayoría del capital social. Asimismo se considerarán incluidas las personas físicas o jurídicas que realicen una actividad socio-económica mediante cualquier fórmula de autoempleo”*, añadiendo la norma reglamentaria que, en concreto, integrarían el concepto de economía social *“las cooperativas de cualquier tipo, las sociedades anónimas laborales y cualesquiera otras entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente”*.

El mencionado Instituto desaparecerá como organismo autónomo, siendo asumidas sus funciones por la Dirección General de Fomento de la Economía Social, actualmente denominada Dirección General de Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas, del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Un hito importante en el desarrollo de la noción de economía social lo ofrece la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, cuya Disposición Adicional Segunda crea el Consejo para el Fomento de la Economía Social, configurándolo como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social.

Con la adopción de este bloque de disposiciones, nuestro ordenamiento jurídico concretaba y daba forma a dos relevantes reivindicaciones del movimiento asociativo de la economía social. La primera, la atribución al *nomen* de economía social de carta de ciudadanía legal; su reconocimiento como un



sector de la economía dotado de autonomía y sustantividad propia y, por consiguiente, diferenciado de los otros grandes sectores de la economía: el privado capitalista y el público. La segunda reivindicación, materializada por la Ley 27/1999, consistió en constituir un órgano de participación institucional privativo del sector de la economía social.

En la actualidad, el Consejo para el Fomento de la Economía Social no es la única institución que dota de visibilidad institucional al concepto de economía social. Instituciones similares al referido Consejo se pueden encontrar en el seno de algunas Comunidades Autónomas.

No obstante ello, pese a esta importante presencia institucional, la economía social, como concepto identificador de un sector de la realidad empresarial, carece de un suficiente reflejo en el ordenamiento jurídico español. No es ésta, sin embargo, una conclusión predicable de las entidades que conforman la economía social, que cuentan, todas ellas, con el oportuno reconocimiento. Tal sucede, sin ánimo exhaustivo, con las cooperativas, las mutuas de seguros y mutualidades de previsión social, las sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación, las asociaciones y fundaciones. Más recientemente y bajo el concepto de Nueva Economía Social, se incluyen también las llamadas empresas de inserción socio-laboral y, más en general, las empresas sociales o se iniciativa social.

El dictado de una Ley de Fomento de la Economía Social tiene su justificación en la propia CE. El apoyo más fuerte lo brinda la igualdad que la Ley Fundamental reconoce como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (arts. 1.1 y 9.2). La igualdad como valor se relaciona en el campo político y social con materias de gran plasticidad y tradición. Así, la educación, la sanidad, la vivienda o la Seguridad Social. La CE establece esta igualdad con la expresión “todos tienen derecho (...)” o con la referencia a un deber universal de los poderes públicos (“*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos*”). Pero la necesidad de igualdad no se limita a estos campos, aunque los mismos sean los más expresivos. También debe de jugar en el campo de la actividad empresarial. No basta con el reconocimiento de la libertad de empresa que hace expresamente la Constitución en su artículo 38. Para que la igualdad en el inicio de una actividad empresarial sea real y efectiva, como mandata el art. 9.2 del texto constitucional, hay que facilitar a quienes presenten un proyecto riguroso y solvente la formación y los medios económicos mínimos para que pueda emprender esta actividad. En definitiva y para el logro de una igualdad sea real y efectiva es preciso que esta exigencia se extienda a más actividades de las que tradicionalmente se consideran y, desde luego, a la actividad empresarial, que requiere unos recursos de formación y financiación que quedan fuera de la capacidad económica de muchos ciudadanos.

#### IV

La presente Ley constituye el cierre del largo proceso por el que ha debido transitar la Economía Social en nuestra realidad económica y en nuestro tráfico



jurídico. Y se dicta con la decidida voluntad no sólo de dotar a este sector económico de la debida y merecida visibilidad sino, además y acaso por encima de ella, de poner a su disposición un conjunto ordenado y suficiente de medidas de fomento que, al facilitar su expansión en el tejido productivo y social, refuercen, en España, el progreso económico, el bienestar social y la cohesión y solidaridad sociales.

La Ley consta de doce artículos, estructurados en tres capítulos, más dos disposiciones transitorias, una derogatoria y cuatro finales, teniendo la vocación de actuar como ley marco de las entidades de economía social, destinada no ya a sustituir el bloque normativo, de naturaleza estatal o autonómica, que fija el régimen jurídico concreto de estas entidades (cooperativas, asociaciones, mutualidades o fundaciones, por citar las que componen las grandes familias) sino a complementarlo.

El Capítulo I delimita los ámbitos objetivo (art.1º) y territorial (art. 2º) de aplicación de la Ley, definiendo, en un sentido acorde, los principios de las entidades de economía social (art. 3º). A pesar de que la dicción de algunos de ellos suscita debates doctrinales e, incluso, problemas de aplicación práctica desde una perspectiva de universalidad, se ha optado por reproducir, en su más estricta literalidad y en atención a la autoridad política y a la solvencia científica de su procedencia, los principios que se contienen en las declaraciones de la Carta de la Economía Social y en el informe del Parlamento europeo de 2008. Por su parte, el art. 4º identifica las entidades que han de entenderse integradas en el concepto de economía social, tarea ésta que no se acomete de manera singularizada y exhaustiva sino, con menor ambición, mediante la técnica de mencionar las grandes familias que componen este sector de la actividad económica y social. Por consiguiente y aunque no se encuentren expresamente citadas, también forman parte de la economía social todas aquellas asociaciones que, como el propio precepto se encarga de aclarar, se organizan y funcionan con arreglo a los principios formulados en el artículo anterior, entre las que, a título de ejemplo, pueden invocarse las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación o los centros especiales de empleo. En todo caso, esta opción de política de derecho explica la relevancia que se asigna a la elaboración del catálogo de entidades de economía social (art. 5º), con el que, precisamente, se procederá a una formulación cerrada y acabada de estas entidades.

El Capítulo II regula las organizaciones de representación y participación institucional de la Economía Social, reconociendo el constitucional derecho de las entidades sociales a constituir asociaciones de representación y defensa de sus intereses, definiendo la representatividad a nivel intersectorial y sectorial de esas asociaciones y estableciendo el régimen de funcionamiento del ya existente Consejo para el Fomento de la Economía Social. En la ordenación que se lleva a cabo, la regla más innovadora afecta al criterio utilizado para la atribución de la condición de asociaciones representativas de ámbito intersectorial y sectorial. Dicho criterio es la consistencia asociativa, pero medida no respecto a las entidades de la economía social, sino a las asociaciones que las integran.



El tercer y último Capítulo está dedicado al fomento y promoción de la economía social, instituyendo medidas dirigidas a facilitar la creación y asentamiento de las iniciativas emprendedoras de la economía social, a difundir los principios y valores de la economía social, a facilitar el acceso a las entidades integradas en la economía social a los procesos de innovación o a favorecer la elaboración de estudios sobre la economía social. El objetivo es definir las líneas generales de las políticas de fomento a las empresas de economía social, en sus diversas vertientes, líneas éstas que serán luego concretadas y desarrolladas en función de la realidad socioeconómica.

La disposición transitoria primera instituye una regla de adaptación de estatutos y reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones de representación de intereses de las empresas y entidades de la economía social. Y la disposición transitoria segunda reconoce la condición de asociaciones más representativas y representativas de la economía social a las que actualmente tienen presencia, en nombre del movimiento asociativo, en el Consejo para el Fomento de la Economía Social, liberando a tales organizaciones, hasta que se produzca la primera renovación en el referido Consejo, de tener que acreditar los requisitos que, para acceder a esa cualidad representativa, establece la presente Ley.

La disposición final primera establece el título competencial que habilita al Estado a dictar esta Ley, que se ampara en lo dispuesto en el art. 149.1, reglas 8ª, legislación civil, 13ª, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, 18ª, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y 31ª, estadística para fines estatales. La disposición final segunda habilita al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias de ejecución y desarrollo necesarias para la aplicación de la Ley. La disposición final tercera establece que el Gobierno deberá informar a las Cortes Generales anualmente de las previsiones contenidas en esta Ley, incorporando en dicho informe los estudios y dictámenes de los órganos consultivos especializados en la economía social. Por último, la disposición final cuarta establece el periodo de *vacatio legis* que actúa como regla general, plazo éste que se estima adecuado para la entrada en vigor de la Ley.



## **Capítulo Primero**

### **Disposiciones Generales**

#### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto definir el marco básico de ordenación de las entidades que integran la Economía Social así como establecer las medidas de fomento a favor de las mismas en consideración a los fines de interés económico y social que les son propios.

#### **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

Sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, el ámbito de aplicación de esta ley se extiende a todas las entidades de la economía social que actúen dentro del Estado.

#### **Artículo 3.- Principios de las entidades de Economía Social**

Se consideran entidades de la economía social todas aquellas de naturaleza privada cuyas reglas de funcionamiento respondan a los siguientes principios:

- a) Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital
- b) Adhesión voluntaria y abierta
- c) Control democrático por parte de los miembros o socios
- d) Conjunción de los intereses de los miembros y del interés general
- e) Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad
- f) Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos
- g) Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, la mejora de los servicios a los miembros y el interés general

#### **Artículo 4.- Organizaciones y entidades de la Economía Social**

A los efectos de la presente Ley, se consideran entidades de la Economía Social, entre otras, las sociedades cooperativas, las mutuas y mutualidades, las sociedades laborales, las fundaciones privadas, las empresas sociales y, con carácter general, todas las asociaciones y entidades cuya organización y funcionamiento respondan principalmente a los principios formulados en el artículo anterior.



### **Artículo 5.- Catálogo de entidades de economía social**

El Ministerio de Trabajo e Inmigración, previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social, elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de las diferentes clases de las organizaciones y entidades integrantes de la economía social, teniendo en cuenta y aplicando a tal efecto los principios establecidos en la presente Ley.

### **Artículo 6.- Información estadística sobre las entidades de economía social**

El Ministerio de Trabajo e Inmigración adoptará, en colaboración y coordinación con los departamentos ministeriales de la Administración Central y las Administraciones que pudieran tener competencia en materia registral de las entidades y organizaciones de economía social y previo informe del Consejo de Fomento de la Economía Social, las medidas necesarias para garantizar una información estadística de las dichas entidades así como de sus organizaciones de representación de segundo o ulterior grados, periódicamente actualizada y ajustada en su clasificación al catálogo previsto en el artículo anterior de la presente Ley.

## **Capítulo Segundo**

### **Organizaciones de representación y participación institucional de la Economía Social**

#### **Artículo 7.- Derecho de asociación de las empresas y entidades de la economía social**

1. Las entidades de la Economía Social podrán constituir asociaciones de representación y defensa de sus intereses y éstas podrán federarse o confederarse, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y restantes normas, legales y reglamentarias, reguladoras del asociacionismo de esas entidades, con las especialidades previstas en la presente Ley.

2. Los estatutos de estas asociaciones deberán indicar su condición de organizaciones de representación de entidades de la Economía Social .

3. Con independencia de lo previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, las asociaciones de las entidades de la economía social, que desarrollen sus funciones de representación en al menos siete Comunidades Autónomas, deberán inscribirse y depositar sus estatutos en el registro especial de la oficina pública establecida



al efecto en el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Este registro será específico y diferenciado de los de cualesquiera otras organizaciones empresariales, profesionales, sociales o de otra naturaleza que puedan ser objeto de registro por esa oficina pública.

### **Artículo 8.- La representatividad de las asociaciones de la Economía Social**

1. Las organizaciones de representación de la Economía Social que ejerzan sus funciones en siete o más comunidades Autónomas y acrediten contar con una afiliación de al menos el 10 por 100 del conjunto de las propias asociaciones de representación de intereses de la Economía Social a las que se refiere el artículo 7.1 de la presente ley, tendrán la consideración de asociaciones más representativas de la Economía Social a nivel estatal e intersectorial.

2. La condición de asociación más representativa será reconocida y certificada por la oficina pública encargada de la llevanza del registro mencionado en el artículo 7º de la presente Ley.

3. Las asociaciones más representativas de la Economía Social gozarán de una posición jurídica singular, que les otorga capacidad jurídica para actuar en representación de las entidades de la Economía Social para:

- a) Ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal o, en su caso, de Comunidad Autónoma que la tengan prevista.
- b) Ser consultadas cuando las Administraciones Públicas diseñen las políticas públicas que incidan sobre la Economía Social.
- c) Gestionar programas públicos dirigidos a las organizaciones y entidades de la Economía Social, en los términos previstos reglamentariamente.
- d) Cualquier otra función que se establezca legal o reglamentariamente.

4. Las federaciones o confederaciones de representación de la Economía Social de carácter estatal que ejerzan sus funciones en siete o más Comunidades Autónomas y que acrediten contar, en una familia cooperativa o en un sector concreto de la Economía Social, con una afiliación de al menos el 10 por 100 del total de las asociaciones autonómicas de representación en dicha familia o sector tendrán la consideración de asociaciones representativas de la Economía Social a nivel estatal y sectorial.

Estas asociaciones ejercerán las funciones que las disposiciones legales o reglamentarias les reconozcan, actuando limitadamente en nombre y representación de las entidades de la Economía Social pertenecientes a la familia o al sector que agrupen.

### **Artículo 9.- El Consejo para el Fomento de la Economía Social**



1. El Consejo para el Fomento de la Economía Social es el órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la Economía Social, integrado, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, en la Administración General del Estado, bien que sin participar en la estructura jerárquica de ésta.

El referido Consejo actuará como un órgano de colaboración y coordinación del movimiento asociativo y la Administración General del Estado.

2. El Consejo para el Fomento de la Economía Social ejercerá las siguientes funciones:

- a) Conocer e informar los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que afecten a entidades de la Economía Social.
- b) Elaborar los informes que les sean solicitados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración o por cualquier otro Departamento ministerial
- c) Conocer e informar con carácter previo los programas de desarrollo y fomento de la Economía Social.
- d) Realizar de oficio aquellos estudios que se estimen pertinentes en relación con cuestiones y problemas que afecten a la Economía Social
- e) Velar para que la organización y el funcionamiento de las entidades de la Economía Social se adecuen a los principios mencionados en el artículo 3º de la presente Ley

3. La presidencia del Consejo para el Fomento de la Economía Social corresponderá al Secretario General de Empleo, quien podrá delegarla en el responsable del órgano directivo del Ministerio de Trabajo e Inmigración encargado de fomentar la Economía Social.

4. Reglamentariamente se establecerá la composición del Consejo para el Fomento de la Economía Social en la que se garantizará una participación suficiente de las asociaciones de la Economía Social más representativas y representativas.

5. El funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social se ajustará a lo establecido sobre órganos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

### **Capítulo Tercero**

#### **Fomento y promoción de la Economía Social**

##### **Artículo 10.- Políticas de fomento de la Economía Social**



1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán políticas de fomento de la Economía Social.

2. Estas políticas se materializarán, en particular, en medidas dirigidas a:

- a) Remover los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de una actividad económica o empresarial o de una actividad no de mercado, sin ánimo de lucro, de la Economía Social
- b) Facilitar y apoyar las diversas iniciativas de Economía Social
- c) Establecer exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social
- d) Establecer exenciones, reducciones o bonificaciones tributarias
- e) Promover los principios y valores de la Economía Social
- f) Garantizar la formación y readaptación profesionales en el ámbito de las entidades de la Economía Social.
- g) Integrar dentro del sistema educativo el fomento y la promoción de la Economía Social.
- h) Facilitar a las entidades de la Economía Social el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa.
- i) Crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y sociales en el marco de la Economía Social.
- j) Integrar la Economía Social en las distintas políticas sociales y de empleo.

3. La elaboración de estas políticas de fomento de la Economía Social tenderá al logro de la efectividad de la igualdad social, prestando especial atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no suficientemente representadas, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente. Dichas políticas tenderán igualmente a la consecución de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

#### **Artículo 11.- Difusión, formación e investigación de la Economía Social**

1. El fomento de la Economía Social se dirigirá especialmente a:

a) La difusión de los valores, principios, conocimientos técnicos y experiencias de la Economía Social en la sociedad en general y en determinados colectivos en particular, como grupos promotores de iniciativas empresariales, agentes de desarrollo local, gestorías y asesorías jurídico-empresariales, funcionarios de las Administraciones públicas. A este fin las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, implicarán a las organizaciones representativas de la Economía Social, a otras organizaciones y centros de la sociedad civil y a las Universidades.

b) La promoción de la enseñanza de los valores, principios, conocimientos técnicos y experiencias de la Economía Social financiando formación específica, cooperando con las asociaciones más representativas y



representativas de la Economía Social, insertando la enseñanza de una materia con estos contenidos en los planes de estudio de los diferentes niveles formativos, con una atención especial a la formación profesional y universitaria.

c) La elaboración de estudios, investigaciones y estadísticas sobre la Economía Social, promoviendo la cooperación entre las universidades, otros centros de investigación, grupos empresariales de la Economía Social y las asociaciones más representativas así como las representativas de la Economía Social.

2. El fomento de la Economía Social también atenderá las necesidades de información y asesoramiento técnico para la creación y desarrollo de entidades de Economía Social, tanto de mercado como de no mercado, promoviendo fórmulas de comunicación y cooperación entre ellas así como entre sus asociaciones de representación de intereses.

3. Las Administraciones Públicas contribuirán, en los términos que legalmente se establezcan, a la financiación de la formación promovida por las entidades de Economía Social y sus asociaciones de representación de intereses de tales entidades. La financiación habrá de atenerse a criterios de igualdad y de desarrollo económico y social, quedando en todo caso sometida a control administrativo.

#### **Artículo 12.- Apoyo financiero y crediticio a las iniciativas de creación y desarrollo de empresas y entidades de Economía Social**

1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias y en el marco de los compromisos asumidos en la Unión Europea, adoptarán programas de ayuda financiera a las iniciativas económicas de la Economía Social.

2. La elaboración de estos programas atenderá a la necesidad de proteger los colectivos sociales con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, a la garantía de la viabilidad futura de los proyectos beneficiarios, así como a la exigencia de evaluación de los efectos de las ayudas económicas sobre los objetivos propuestos.

3. Los poderes públicos adoptarán medidas de incentivo fiscal dirigidas a facilitar en su fase inicial el desarrollo de las cooperativas y las sociedades laborales. Serán igualmente beneficiarias de estas medidas las empresas de inserción social y las asociaciones de acción social así como los centros especiales de empleo y las fundaciones siempre que la organización y funcionamiento de unos y otras respondan a los principios enunciados en el art. 3º de la presente Ley.

4. Los poderes públicos establecerán medidas crediticias que favorezcan el establecimiento y desarrollo de las cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales. En concreto, podrán otorgar, a través de entidades públicas, préstamos bonificados y avales públicos así como conceder un



segundo aval a las sociedades de economía recíproca que afiancen a las empresas y entidades de Economía Social.

5. Los poderes públicos podrán adoptar medidas destinadas a mejorar la financiación de las entidades de Economía Social incluidas en el Catálogo a que se refiere el artículo 5º de la presente Ley así como a apoyar las iniciativas financieras mutualistas promovidas por la organizaciones representativas de la Economía Social.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

### **Primera.- Adaptación de estatutos y reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones de representación de los intereses de la Economía Social.**

Las asociaciones, federaciones o confederaciones de representación de intereses de las entidades de la Economía Social, constituidas al amparo de la legislación anterior y que gocen de personalidad jurídica a la entrada en vigor de la presente Ley, conservarán su reconocimiento a todos los efectos, quedando automáticamente convalidadas.

Dichas organizaciones, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, deberán proceder a adaptar sus estatutos a lo previsto en ella, así como a inscribirse, en su caso, en el registro contemplado en su artículo 7.3

### **Segunda.- Reconocimiento de la condición de asociaciones más representativas y representativas de la Economía Social**

Las asociaciones, federaciones o confederaciones de representación de intereses de las empresas y entidades de la Economía Social que, a la entrada en vigor de la presente Ley, tuvieren presencia, en nombre del movimiento asociativo, en el Consejo para el Fomento de la Economía Social tendrán derecho a que la oficina pública encargada del registro les acredite de manera automática y a todos los efectos legales, sin necesidad de justificar ningún otro requisito, su condición de asociación más representativa intersectorial o, en su caso, de asociación representativa sectorial.

La anterior acreditación surtirá sus efectos hasta la primera renovación del Consejo de Economía Social posterior a la entrada en vigor de la presente Ley.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**



### **Única.- Derogación normativa**

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a la presente Ley y, en concreto, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

## **DISPOSICIONES FINALES**

### **Primera.- Título competencial**

La presente Ley se dicta al amparo de la competencia que corresponde al Estado de conformidad con las previsiones del art. 149.1, apartados 8ª, 13ª, 18ª y 31ª, de la Constitución.

### **Segunda.- Habilitación al Gobierno**

Se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la presente Ley en el ámbito de sus competencias.

### **Tercera.- Informe anual**

1. El Gobierno deberá informar a las Cortes Generales anualmente de la ejecución de las previsiones contenidas en la presente Ley, señaladamente de las medidas adoptadas para el fomento de las entidades de Economía Social.

2. Dicho informe incorporará los dictámenes y estudios realizados por el Consejo para el Fomento de la Economía Social.

### **Cuarta.- Entrada en vigor**

La presente Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.



## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ACME	Asociación de Aseguradores Cooperativos y Mutualidades Europeas
AGE	Administración General del Estado
AIM	Asociación Internacional de la Mutualidad
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC y L	Boletín Oficial de Castilla y León
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Boletín Oficial Illes Balears
BOJA	Boletín Oficial Junta de Andalucía
BOLR	Boletín Oficial de la Rioja
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BORM	Boletín Oficial de la Región Murciana
CCAA	Comunidades Autónomas
CCACC	Comité de Coordination des Associations Coopératives de la Communauté
CCACE	Comité de Coordinación de las Asociaciones Europeas de Cooperativas
CCAE	Conferencia de Cooperativas Agrarias de España
CE	Constitución Española
CECODHAS	Comité Europeo de coordinación de vivienda social, sección cooperativas
CECODMAS	Comité Europeo de coordinación de vivienda social, sección cooperativas
CECOOP	Confederación Europea de Cooperativas de Producción, Trabajo Asociado y Cooperativas Sociales y Empresas Participativas
CEDAG	Comité Europeo de Asociaciones de interés general
CEFEC	Conferencia Europea de Empresas Sociales Iniciativas de Empleo y Cooperativas Sociales
CENEL	Consiglio Nazionale Dell' Economia e del Lavoro
CEP-CMAF	Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones
CEPES	Confederación Empresarial Española de la Economía Social
CES	Consejo Económico y Social
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CFES	Consejo para el Fomento de la Economía Social
CFI	Compagnia Finanziaria Industriale
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación y de Información sobre la Economía Pública Social y Cooperativa
CNLAMCA	Comité National de Liaison des Activités Cooperatives, mutuelles et associatives
COCEGA	Comité General de Cooperación Agraria
COCETA	Conferencia Española de Cooperativas de Trabajo Asociado
CONFESAL	Conferencia Empresarial de Sociedades Laborales de España
CTESC	Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña
CWES	Consejo Económico y Social de la Región
DA	Disposición Adicional
DOCLM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Boletín Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
E.S	Economía Social
EES	Economía Social Europea
EFC	European Foundation Centre
EI	Empresa de inserción
ESS	Economía Social y Solidaria
EUROCOOP	Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo



FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FGES	Fondo de Garantía de la Economía Social
FSE	Fondo Social Europeo
GEBC	Agrupación Europea de Bancos Cooperativos
HISPACOOOP	Conferencia Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios
IDES	Institut de Développement de l'Économie Sociale
IDESS	Iniciativas de desarrollo del empleo en el sector de servicios de proximidad definalidad social
INFES	Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social
IPSS	Instituciones Particulares de Solidaridad Social
ISFL	Instituciones sin fines de lucro
ISFLSH	Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares
LISMI	Ley de Integración Social de los Minusválidos
LO	Ley Orgánica
LOSSP	Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados
MPS	Mutualidades de Previsión Social
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
NPIs Handbook	Manual sobre las instituciones sin ánimo de lucro en el sistema de cuentas satélite
NPO	Nonprofit Organization
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONLUS	Organizaciones no lucrativas de utilidad social
PIB	Producto Interior Bruto
PNDB	Principio de no distribución de beneficios
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
R.D	Real Decreto
RI	Reglamento Interno
RM	Registro Mercantil
SAT	Sociedad Agraria de Transformación
SCE	Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea
SCN-1993	Sistemas de cuentas nacionales de las Naciones Unidas
SEC-1995	Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales
SEE	Social Economy Europe
SFS	Sociedades de finalidad social
TIN	Trabajo e Inmigración
TR	Tratado de Roma
UE	Unión Europea
UEPS	Unión Europea de Farmacias Sociales, Mutualistas y Cooperativas



## BIBLIOGRAFÍA

### **PRINCIPALES PRONUNCIAMIENTOS Y DOCUMENTOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y LOS AGENTES QUE LA INTEGRAN**

Comunicación de la Comisión al Consejo bajo el título de “Las empresas de la Economía Social y la realización del mercado europeo sin fronteras”, de 18 de diciembre de 1989. SEC (89) 2187 final.

Programa Plurianual (1994-96) de trabajo para las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones de la UE;

Resolución de 6 de mayo de 1994 sobre la Economía Social Alternativa (DO C205 de 25.7.1994, p. 481)

Comunicación de la Comisión de 6 de junio de 1997 sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa, (COM (1997) 241) y la correspondiente Resolución del Parlamento Europeo de 2 de julio de 1998 (DO C226, de 20.7.1998, p. 66)

Dictamen del Comité Económico y Social de 1997 sobre La cooperación con las asociaciones de solidaridad como agentes económicos y sociales en el ámbito social,

Comunicación de la Comisión al Consejo en 1997 sobre el fomento del espíritu empresarial en la Economía Social en Europa; y Dictamen del Comité Económico y Social de 1997 sobre la anterior Comunicación;

Resolución de 18 de septiembre de 1998 sobre el papel de las cooperativas en el crecimiento del empleo de las mujeres (DO C313, de 12.10.1998 p. 234)

Dictamen del Comité Económico y Social sobre “El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea” de 1999;

Dictamen en 1999 del Comité Económico y Social sobre Economía Social y Mercado Único, que pone de manifiesto la necesidad de mejorar la cualificación de los trabajadores, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros, e insta a las Administraciones para que adopten soluciones favorables por lo que se refiere a la fiscalidad, a los contratos públicos y a las normas de competencia;

Documento de reflexión de la Comisión “La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración” de 2000 y Dictámen del CES sobre el mismo;

Dictámen del Comité Económico y Social sobre la Economía Social y el mercado único (DO C117, de 26.4.2000, p.52)

Documento de la Comisión “Las cooperativas en la Europa de las empresas”, 2001

(<http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation/index.htm>);

Reglamento (CE) nº 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la SCE, y la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (DO L207 de 18.8.2003 p. 25)



Comunicación de 23 de febrero de 2004 de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre al Promoción de las sociedades cooperativas en Europa (COM (2004) 0018).

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la diversificación económica en los países adherentes- Función de las PYME y de las empresas de la Economía Social (DO C112, de 30.4.2004, p. 105)

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la capacidad de adaptación de las PYMES y de las empresas de Economía Social a los cambios impuestos por el dinamismo económico. (DO C120 de 20.5.2005 p.10)

Informe del Parlamento Europeo (Comisión de Empleo y Asuntos Sociales) de 2006 sobre un modelo social europeo para el futuro (2005/2248(INI)).

Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la Economía Social : Cooperativas y Mutuas.

Informe sobre Economía Social. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (2008/2250(INI) de 26 enero 2009. Ponente: Patrizia Toia.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre Diversidad de tipos de empresa (INI/447-CESE 584/2009) de 1 de octubre de 2009.

## PRINCIPALES ESTUDIOS CONSULTADOS

- AIM (2003): *Les mutualités en Europe*, Association Internationale de la Mutualité.
- AZAM, G. (2003): « Economie Sociale, Tiers Secteur, Economie Solidaire, quelles frontières? » *Revue du Mauss*, N° 21, p. 151-161.
- ANHEIER, H. K. (2001). „Foundations in Europe: a Comparative Perspective“. In A. SCHÜLTER, V. THEN and P. WALKENHORST, eds., *Foundations in Europe*, Directory of Social Change, London.
- BAREA J., MONZON J.L. (dir) (2002): *La Economía Social en España en el año 2000*, CIRIEC-España ed, Valencia.
- BAREA, J. & MONZON, J.L. (1995): *Las cuentas Satélite de la Economía Social en España; una primera aproximación*, Ed. CIRIEC-España, Valencia.
- BAREA, J. (1990): “Concepto y agentes de la economía social”, *CIRIEC-ESPAÑA, revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 8, p. 109-117.
- BAREA, J. (1991): “La economía social en España”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, N° 12, p. 8-16.
- BIRKHOELZER, K., LORENZ, G. et al (1999): *The Employment Potential of Social Enterprises in 6 EU Member States*, Technologie-Netzwerk Berlin.
- BORZAGA, C. & DEFOURNY, J. (eds) (2001): *The emergence of Social Enterprise*. Routledge, London.
- BORZAGA, C. & SANTUARI, A. (2003): “Nuevas tendencia en el sector sin fines de lucro en Europa: el surgimiento de la iniciativa empresarial social”, in: VV.AA., *El sector sin fines de lucro en una economía cambiante*, OCDE, p. 31-63.
- BORZAGA, C. & SPEAR, R. (ed) (2004): *Trends and challenges for co-operatives and social enterprises in developed and transition countries*, edizioni 31, Trento.



- CABRA DE LUNA, M.A. (2003): "Las instituciones europeas y las organizaciones de la Economía Social", en Faura, I. (Coord.), *La Economía Social y el tercer sector. España y el entorno europeo*, Madrid (Escuela Libre Ed.), pp. 171-234
- CALVO ORTEGA, R. (2009): *Estado Social y participación asociativa*, Madrid, CIVITAS.
- CECOOP (2006): "Social enterprises and worker cooperatives: Comparing models of corporate governance and social inclusion", *CECOOP European Seminar*, Manchester.
- CHAVES R., MONZON J.L., TOMAS-CARPI J.A. (1999): "La Economía Social y la política económica", en Jordán J.M. et al., (coord), *Política económica y actividad empresarial*, Tirant lo Blanch ed, Valencia, 143-170.
- CHAVES, R y MONZÓN, J.L.: *La Economía Social en la Unión Europea*, Informe del Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 2008.
- CHAVES, R. & MONZON, J.L. (2000): "Las cooperativas en las modernas economías de mercado", *Economistas*, Nº 83, p. 113-123.
- CHAVES, R. (2002), « Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l'Espagne », *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 73, Nº 3, Págs 453-480.
- CHAVES, R. (2002): « Políticas públicas y estructuras de apoyo a la Economía Social en España », En : Barea, J. y Monzon, J.L. (dir) : *Op. Cit.*, Págs. 128-142.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J.L. (2001): "Economía Social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas", *CIRIEC-España*, nº 37, p. 7-33.
- CIRIEC (2000): *The Enterprises and Organizations of the Third System: A strategic challenge for employment*. CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) – Directorate General V of the European Union, Liege.
- CIRIEC (2007): *La Economía social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.
- CIRIEC-International (2000): *Economía Social y empleo en la Unión Europea*, ed. Ciriec-España, Valencia, Cap. 4, Políticas Públicas..
- COLE, G.D.H. (1945): *A Century of co-operation*, Manchester.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Manual para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de Economía Social: cooperativas y mutuas*, Bruselas.
- COOPERATIVES EUROPE (2006): *Performance report 2006*, [www.coopseurope.coop](http://www.coopseurope.coop).
- DAVANT, J.P. (2003): "Las organizaciones intersectoriales de la Economía Social: Francia, CEGES", en: VV.AA., *la Economía Social y el Tercer Sector*, Escuela Libre Editorial, Madrid.
- DEFOURNY, J. y MONZÓN CAMPOS, J. (eds.) (1992): *Économie sociale (entre économie capitaliste et économie publique) / The Third Sector (cooperatives, mutual and nonprofit organizations)*. De Boeck Université – CIRIEC, Bruxelles.
- DEFOURNY, J., DEVELTERE, P. & B. FONTENEAU (1999): *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck Université, Paris/Bruxelles.



- DELORS, J. (2004): « The European Union and the Third Sector », in Evers, A. & Laville, J.L., op. cit. p. 206-215.
- DEMOUSTIER, D. (2001): *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*, Alternatives économiques/Syros, Paris.
- DEMOUSTIER, D. & CHAVES, R., HUNCOVA, M., LORENZ, G. & SPEAR, R. (2006): "Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe", *Revue Internationale de l'économie sociale*, N° 300, p. 8-18.
- DRAPERI, J.F. (2005): *L'Economie Sociale, de la A à la Z*, Alternatives économiques, Paris.
- ECONOMIE SOCIALE (1981): « Actes du précolloque de Bruxelles des 16 au 17 novembre 1980 », en *Economie Sociale –Debat européen*, ed. CIEM.
- EVERS, A. & LAVILLE, J.L. (dir) (2004): *The third sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- FAURA, I et al (coord) (2003): *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*, Escuela Libre Editorial, Madrid.
- FAVREAU, L.(2005): *Économie sociale et politiques publiques*. Cahier CRDC, UQO.
- FAVREAU, L.(2005): *Économie sociale et politiques publiques*. Cahier CRDC, UQO.
- GÓMEZ MUÑOZ, J.M. (1992): "El Comité Económico y Social en la Comunidad Europea", en Ojeda Avilés, A. (Dtor), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid (Ed. Trotta), pp.35-52
- GUESLIN, A. (1987): *L'invention de l'Economie Sociale*, Economica Paris.
- HIPSZMAN, M (2003): *La prise en compte de l'economie sociale française dans les institutions européennes*, www.
- IOAKIMIDIS, A. (2006): "Economie sociale et solidaire et Europe: quel avenir?" (Commission Européenne, Direction Générale Entreprise Industrie): Conférence à *VI Rencontres interuniversitaires en économie sociale et solidaire*, Grenoble 1 juin 2006.
- JEANTET, T. (2006): *Economie Sociale: la solidarité au défi de l'efficacité*, La Documentation française, Paris.
- LAVILLE, J.L., NYSENS, M. & SAJARDO, A. (ed): *Economía Social y Servicios sociales*, CIRIEC-España edl, Valencia, p. 233-251.
- LÉVESQUE, B. & MENDELL, M. (1999): *L'économie sociale: éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche*, Cahier de recherche du CRISES, UQAM, Montréal.
- ▲ LÉVESQUE, B. & MENDELL, M. (1999): *L'économie sociale: éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche*, Cahier de recherche du CRISES, UQAM, Montréal.
- LIPIETZ, A. (2001): *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment?* Éd. La Découverte/La Documentation française, Paris.
- LLOYD, P. (2004): „The European Union and its programmes related to the Third system“, In Evers, A. & Laville, J.L. op.cit., p. 188-205.
- MADRID CONESA, F. (1998): *Naturaleza jurídica de los CES autonómicos*, Murcia (Consejos Económicos y Sociales de las CC.AA)

Con formato: Fuente:  
(Predeterminado) Arial, Francés  
(Francia)



- MARTÍNEZ ABASCAL, V./ PÉREZ AMORÓS, F. /ROJO TORRECILLA, E. (1993): *Los Consejos Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*, Madrid (Ibidem)
- MONZON, J.L. (2003): “Cooperativismo y Economía Social: perspectiva histórica”, *CIRIEC-ESPAÑA, revista de economía pública, social y cooperativa*, Nº 44, p.9-32.
- MONZÓN, J.L. (2006): « La Economía Social y conceptos afines : fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector », *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 56 págs. 9-24
- MONZÓN, J.L. (1987): “La Economía Social en España”, *CIRIEC-España*, nº 0, p. 19-29.
- MONZON, J.L. (1989): *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MONZON, J.L., DEMOUSTIER, D., SAJARDO, A. & SERRA, I. (dir) (2003): *El Tercer sector no lucrativo en el Mediterráneo. La Economía Social de no mercado 2 vol. España, Francia, Grecia Italy y Portugal*, CIRIEC-España, Valencia.
- NATIONS UNIES, (2003): *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts, NPIs Handbook*
- NUNES, F.; RETO, L.; CARNEIRO, M. (2001): *O terceiro sector em Portugal: delimitação, caracterização e potencialidades*, Inscoop, Lisboa.
- OIT. (2001): *Informe V. Promoción de las cooperativas*, OIT, Ginebra.
- PEZZINI, E. (2000): “Politiques européennes à l’égard de l’économie sociale et de l’emploi », in CIRIEC (2000): op. cit. p. 100-105.
- POWELL, W. (ed.) (1987): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.
- RED ESMED (2004): *La participación en el diálogo social de las organizaciones de economía social del sur de Europa*, CEPES – Euromediterranean network, Madrid.
- REVENTOS, J. (1960): *El movimiento cooperativo en España*, Ariel, Barcelona
- RICHARDSON, A. (2003): “Las fundaciones en Europa”, En: Faura, I et al (coord): *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*, Escuela Libre Editorial, Madrid.
- SALAMON L. M. & ANHEIER H. K. (1997): *Defining the nonprofit sector — a cross-national analysis*, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University.
- SALAMON L. M. & ANHEIER H. K. (1998): *The Emerging Sector Revisited*, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University
- SHRAGGE, E. & FONTAN, J.M. (ed) (2004): *Social Economy. International debates and perspectives*, Black Rose Books, Londres.
- SPEAR, R., DEFOURNY, J. FAVREAU, L. & LAVILLE, J.L. (ed) (2001): *Tackling social exclusion in Europe. The contribution of Social Economy*, Ashgate, Aldershot (versions disponibles en French and Spanish).
- VAILLANCOURT, Y. (dir.) (1999): « Le tiers secteur », *Nouvelles pratiques*



- sociales*, vol.11 & 12, PUQ, Sillery.
- VALDES DAL-RÉ, F. (1997): "La legislación laboral negociada entre la concertación social y el diálogo social", en Valdés Dal-Ré, F. (Dtor), *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social*, Valladolid (Ed. Lex-Nova), pp. 27-48
- VIENNEY C. (1985) : "L'organisation coopérative comme instrument de politique économique", *RECMA Revue internationale de l'Economie sociale*, 16, Págs 55-64.
- VIENNEY, C. (1966): *L'Economie du secteur coopératif français*, Editions Cujas, Paris.
- VILLAVICENCIO RÍOS, A. (1992): Los consejos económicos y sociales en los países europeos", en Ojeda Avilés, A. (Dtor), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid (Ed. Trotta), pp. 53-72
- WEISBROD B.A. (1988): *The Nonprofit Economy*, Mass., Harvard University Press, Cambridge.
- WESTLUND,H. (ed) (2001): *Social ekonomi i Sverige (Social Economy in Sweden)*, Fritzes, Stockholm.

#### REVISTAS CIENTÍFICAS DE ECONOMÍA SOCIAL CONSULTADAS

- *Annals of Public and Cooperative Economics (English and French)* : [http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl\\_fr/index.htm](http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/index.htm)
- *CIRIEC Espana, revista de economía pública, social y cooperativa (Spanish)* : <http://www.uv.es/reciriec>
- *Économie et solidarités (French)*
- *Impresa sociale (Italian)*
- *Journal of Cooperative Studies(English)*
- *Journal for Public and Nonprofit Services (German)*
- *Pensamento cooperativo (Portuguese)*
- *Revue internationale d'économie sociale (French)* : <http://www.recma.org/>
- *Rivista della Cooperazione (Italian)*: <http://www.luzzatti.it>
- *International Consortium of Co-operative and Social Economy Journals* : <http://revistascidec.uv.es/consorcio>