

Sobre el Anteproyecto de Ley de Economía social

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 23 de junio de 2010 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha de 11 de junio de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministro de Trabajo e Inmigración en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Economía social. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria del análisis del impacto normativo regulada según el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en la que, en un único documento, se incluyen los apartados siguientes:

a) Oportunidad de la propuesta.

- b) Contenido y análisis jurídico, incluyendo el análisis de la adecuación al orden de distribución de competencias.
- c) Impacto económico y presupuestario.
- d) Impacto por razón de género.
- e) Otros, entre los que se hace referencia a lo que supone el Anteproyecto como respuesta a la demanda histórica de la economía social de homogeneizar sus principios básicos mediante una norma, así como a la regulación del Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano de interlocución y diálogo.

Acompaña a esta documentación un Anexo con la Ficha del Resumen Ejecutivo.

El objeto fundamental del Anteproyecto sometido a dictamen es la configuración de un marco jurídico que, sin sustituir la normativa vigente específica de cada una de las entidades que conforman el sector, suponga el

reconocimiento y mejor visibilidad de la economía social, dotándolo a su vez de una mayor seguridad jurídica.

Con esta iniciativa se pretende reforzar las bases de un sector, el de la economía social, que es responsable del 3,1 por 100 del valor añadido bruto y del 8,5 por 100 del empleo equivalente de la economía española¹. Asimismo, la economía social tiene un carácter intersectorial y extiende su presencia en el sector servicios, de forma más destacada, así como en el industrial, agrícola y de la construcción, suponiendo además una fuente de riqueza alternativa en el contexto actual de crisis económica.

Dentro del marco de antecedentes al que cabe hacer referencia, en el ámbito europeo, en 1992 se presentaron tres propuestas de Reglamento de Estatutos, respectivamente, de la Asociación Europea, de la Cooperativa Europea y de la Mutualidad Europea. De entre estas iniciativas se aprobó 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, asimismo, se aprobó la Directiva por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio).

Por otra parte, la Carta de Principios de la Economía Social, elaborada en 2002 por la Conferencia Europea de Cooperativas, Mu-

tualidades, Asociaciones y Fundaciones, antecesora de la actual Asociación Europea de Economía Social (*Social Economy Europe*), acuñó una serie de principios en los que se plasma la naturaleza diferenciada de las entidades de la economía social. Entre ellos, se identifican elementos como la primacía de la persona y del objeto social sobre el capital, la adhesión voluntaria y abierta, el control democrático por sus integrantes, la conjunción de los intereses de las personas usuarias y del interés general, la defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad, la autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos y el destino de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a sus integrantes y del interés social. Tales principios se han incorporado en documentos europeos relativos a la economía social, entre otros el informe del Parlamento Europeo sobre la economía social.

En España, la economía social tuvo un reconocimiento expreso por parte de los poderes públicos con la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES), por Ley 31/1990, de 27 de diciembre, cuyas funciones fueron asumidas posteriormente por la Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, creó el Consejo para el

¹ Los datos corresponden a 2005, según lo recogido en la Memoria del análisis de impacto normativo que se adjunta al Anteproyecto.

Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social, desarrollando reglamentariamente mediante el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo.

Más recientemente, en marzo de 2007, se constituyó la Subcomisión Parlamentaria para el análisis de la situación de la economía social en España. Con posterioridad, fue designada una Comisión de expertos independientes que, en octubre de 2009, finalizó los trabajos de elaboración de un informe para la elaboración de una Ley de Fomento de la economía social. A esta propuesta se añadió la presentada por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), confederación intersectorial representativa del sector. A partir de ambas propuestas surge el texto del Anteproyecto que se presenta al CES para dictamen.

A lo largo de los últimos años, el CES se ha pronunciado en varias ocasiones en relación a la economía social y a las distintas entidades que la conforman a través de sus dictámenes. En este sentido, hay que destacar el Dictamen 4/2000 sobre el Proyecto de Real Decreto sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social, en el que se hizo una mención más específica al conjunto de este sector. En dicho dictamen, el CES ya valoró favorablemente el Proyecto de Real Decreto, que respondía a la importancia creciente de la economía social. Igualmente, el CES ha emitido otros dictámenes en los que se hacía refe-

rencia a entidades vinculadas a este sector. Así, en el Dictamen 2/1998 sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperativas, el CES valoró positivamente la intención de flexibilizar el marco jurídico de la actividad cooperativa para adecuarse a las exigencias de competitividad y eficacia del contexto económico. Posteriormente, se emitieron de forma consecutiva dos dictámenes relacionados con las fundaciones y entidades sin fines de lucro. En el Dictamen 2/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones, el CES se mostró en términos generales a favor del establecimiento de un marco regulador que respondiera a las necesidades de flexibilidad y aumento de autonomía por parte de las fundaciones, reduciendo en las mismas la intervención de los poderes públicos. Mientras, en el Dictamen 3/2002 sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, el CES valoró a grandes rasgos, de forma positiva, el incremento de los incentivos fiscales a la iniciativa privada dirigida a la consecución de fines de interés general. Por último, en el Dictamen 4/2005 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, que venía a desarrollar la Ley de Fundaciones objeto del Dictamen 2/2002, el CES mantuvo una valoración general favorable, ya que se articulaban distintas previsiones llamadas a asegurar el adecuado funcionamiento y la eficacia en la gestión de estas entidades.

2. Contenido

El Anteproyecto sometido a dictamen se compone de nueve artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo 1 marca el triple objetivo de la norma: definir el concepto de la economía social, principal novedad de la Ley, concretar las entidades que conforman el sector, y en tercer lugar, establecer las medidas de fomento aplicables en atención a la naturaleza y fines del sector.

Dando cumplimiento al primero de los fines del Anteproyecto, el artículo 2 define el concepto de la economía social, enlazando los principios orientadores desarrollados en la norma con los objetivos propios de este tipo de entidades.

El artículo 3 fija, como ámbito de aplicación de la Ley, el de las entidades de la economía social que actúen dentro del Estado, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las comunidades autónomas.

El artículo 4 desarrolla los principios orientadores a los que se refiere el artículo 2, y que son comunes a todas las entidades de la economía social. El primero de ellos, que informa al resto, determina la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, como distintivo básico respecto a otro tipo de sectores, así como las fórmulas mediante las cuales se concreta: gestión autónoma, transparente, democrática y participativa.

El artículo 5, que constituye el núcleo fundamental del Anteproyecto, da respuesta al segundo objetivo fijado en la norma al enu-

merar las entidades que conforman la economía social. Tal enumeración se lleva a cabo evitando un esquema de “*numerus clausus*”. Dicho artículo, además, establece que, en todo caso, las entidades de la economía social se regularán por sus normas sustantivas específicas.

El artículo 6 prevé la elaboración de un Catálogo de entidades de la economía social.

El artículo 7 recoge los principios de organización y representación de las entidades de la economía social, estableciendo la participación institucional y las tareas de fomento y representación.

Por su parte, el artículo 8 cumple con otro de los objetivos del Anteproyecto: el reconocimiento de las actividades de promoción, estímulo y desarrollo de la economía social como de interés general. Para ello, se prevé que el Gobierno actuará por medio del Ministerio de Trabajo e Inmigración, sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos Ministeriales afectadas por la actividad desempeñada por las entidades de la economía social.

El artículo 9 crea el Consejo para el Fomento de la Economía Social como un órgano asesor y consultivo en la materia, recogiendo, en líneas generales, el régimen jurídico establecido en la Ley 27/1999, de 16 de julio, y añadiendo con carácter previo a sus actuaciones, las propias de interlocución dentro del marco de diálogo entre el sector y los poderes públicos. En este precepto se desarrollan

además de las funciones del Consejo, su composición y presidencia.

La disposición adicional primera regula la información estadística sobre las entidades y organizaciones de la economía social. La disposición adicional segunda se refiere a la financiación de las actuaciones previstas en la norma, especificando que se harán con cargo a los créditos disponibles en el presupuesto del Ministerio de Trabajo e Inmigración con cargo al ejercicio 2010, pero sin suponer un aumento neto del gasto.

La disposición derogatoria única deja sin efecto la disposición adicional segunda de la Ley 27/1999, de 16 de julio, referente a la regulación del Consejo para el Fomento de la Economía Social.

3. Observaciones generales

Con carácter general, el CES valora positivamente el propósito que anima el Anteproyecto sometido a dictamen de impulsar el reconocimiento y la visibilidad de la economía social en España, dotándola de un marco jurídico común que, al mismo tiempo, respeta la normativa específica de las entidades que la componen. Todo ello, sin perjuicio de las observaciones que siguen a continuación.

Como más adelante se concretará, el CES considera que sería aconsejable introducir en el mismo determinadas mejoras, algunas de ellas de carácter sustancial por afectar a aspectos centrales de la regulación que se pro-

Por su parte, en la disposición final primera se determinan los títulos competenciales de esta norma, que constituye legislación básica, dictada al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución, relativo a la determinación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, excluyendo del carácter básico a determinados contenidos.

La disposición final segunda contiene la habilitación al Gobierno para dictar las disposiciones de aplicación y desarrollo necesarias.

Por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la Ley en el plazo de un mes desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

yecta. Así, por ejemplo, la necesidad de establecer dentro de la propia Ley los criterios por los cuales se determinará la representatividad de las organizaciones que agrupan a las entidades de la economía social en su conjunto, y acomodar en consecuencia determinadas referencias contenidas en el Anteproyecto, que deben ser hechas a las organizaciones representativas, así como la necesidad de delimitar mejor el derecho a la participación institucional que se reconoce a las organizaciones representativas de la economía social. Asimismo, también se echa en falta una mejor regulación y una mayor concreción

en el texto del Anteproyecto de los aspectos relativos a la interrelación y a la coordinación con las comunidades autónomas, dadas las competencias que ostentan en este ámbito.

Igualmente, sería recomendable introducir en el texto sometido a dictamen deter-

minadas mejoras en la técnica normativa empleada, completando la regulación proyectada en relación a una serie de aspectos y aclarando la redacción de determinados preceptos con el fin de reforzar la comprensión y claridad de la norma.

4. Observaciones particulares

Artículo 1. Objeto

El artículo 1 del Anteproyecto recoge el triple objetivo de la norma: definir el concepto de la economía social, concretar las entidades que la conforman y establecer las medidas de fomento aplicables en atención a su naturaleza y fines.

El CES entiende que objeto de la norma no debería ser el de definir un concepto, sino, en este caso, establecer un marco jurídico común para el conjunto de las entidades que integran la economía social, respetando la normativa específica aplicable, por lo que recomienda que se efectúe una mejora de técnica jurídica en este sentido.

Artículo 2. Concepto y denominación

El artículo 2 de la norma define el concepto de la economía social.

En opinión del CES, cabría mejorar algunos aspectos formales de la redacción del precepto, por ejemplo sustituyendo la expresión, “interés colectivo de sus integrantes y/o el interés general”, por la redacción

siguiente: “el interés colectivo de sus integrantes, el interés general económico o social, o ambos”.

Artículo 4. Principios orientadores

Con respecto al artículo 4, relativo a los principios orientadores de la economía social, a juicio del CES, la enumeración que se lleva a cabo adolece de falta de sistemática, por lo que sugiere que el listado que se recoja en el artículo presente un ajuste mayor a las enumeraciones de principios que ya aparecen aceptados en los textos producidos por las instituciones comunitarias e internacionales que se han ocupado de la economía social.

Asimismo, el CES estima necesario concretar determinados compromisos que forman parte de la base de actuación de las entidades de economía social y que no aparecen mencionados en el Anteproyecto, como son la necesidad de velar por la inserción de grupos excluidos y por la generación de empleo estable y de calidad.

Por último, el CES desea llamar la atención acerca de la vaguedad del redactado del apartado c), puesto que algunas entidades no pertenecientes a la economía social pueden compartir esos mismos principios. En este sentido, el CES propone que se incluya la necesidad de que las entidades de la economía social destinen los rendimientos de su actividad económica de forma coherente con los principios y compromisos que se mencionan, de acuerdo con sus normativas específicas.

Artículo 5. Entidades de la economía social

El artículo 5 contiene la enumeración de las entidades que forman parte de la economía social, evitando una formulación cerrada, y asimismo recuerda que dichas entidades se regularán por sus normas sustantivas específicas.

En relación con los apartados 1 y 2 de dicho artículo, el CES considera, en primer lugar, que de la lectura de los mismos podría generarse cierta confusión en cuanto a qué entidades forman parte inequívocamente de la economía social. Por ello, sería aconsejable mejorar la redacción del apartado 1 con el fin de precisar que las entidades enumeradas en el mismo formarán parte de la economía social siempre y cuando lleven a cabo actividad económica y empresarial. Asimismo, se estima oportuno completar la enumeración que se contiene en este precepto con otra tipología de entidades que sí se recogen expresamente en la Memoria que acompaña al Anteproyecto, como las cofradías de pes-

cadores o las sociedades agrarias de transformación.

En relación con el apartado 2 del mismo artículo, el CES considera que la referencia a la inclusión en el Catálogo de entidades es inadecuada ya que induce al error de considerar que dicha inclusión pudiera revestir carácter constitutivo, por lo que estima conveniente la supresión de dicha referencia con ese carácter.

Artículo 6. Catálogo de entidades de economía social

Este precepto prevé la creación y actualización de un Catálogo de los diferentes tipos de entidades que integran la economía social. En opinión del CES, en la redacción de este precepto faltaría la referencia al carácter exclusivamente informativo y estadístico del mismo, así como una regulación específica de dicho Catálogo que contemple y desarrolle aspectos tales como la publicidad del mismo o los requisitos y formas de acceso, entre otros.

Del mismo modo, el CES echa en falta la referencia a la coordinación necesaria con aquellos otros instrumentos similares existentes en el ámbito autonómico.

Artículo 7. Organización y representación

El artículo 7 hace referencia a la organización y la representación de las entidades de la economía social, estableciendo la participación institucional y las tareas de fomento, representación y promoción, entre otras.

El CES echa en falta en el Anteproyecto sometido a dictamen un aspecto central como sería la regulación, con carácter de permanencia, de unos criterios de determinación de la representatividad de las organizaciones que agrupan a las entidades de la economía social en su conjunto, representatividad que les confiere una determinada posición jurídica a efectos de participación institucional. Además, consecuentemente, la referencia que se contiene en el apartado 2 del precepto a una determinada estructura organizativa de la realidad del sector de la economía social debería hacerse a las organizaciones representativas consideradas como tales por la aplicación de dichos criterios, y, en todo caso, debería evitarse la expresión “más representativa” por pertenecer al ámbito laboral. Asimismo, se considera necesario concretar el derecho de participación institucional refiriéndola a los órganos en que esté prevista la misma.

Igualmente, en relación con la enumeración de las tareas que corresponderían a las organizaciones más representativas, parece aconsejable distinguir entre las actividades de participación institucional propiamente dichas, que sí deben ser objeto de la referencia legal, de otras tareas que pertenecen al ámbito de determinación estatutaria de tales organizaciones.

Artículo 8. Fomento y difusión de la economía social

En relación al artículo 8, que hace referencia, entre otros, al fomento y a la difusión de la

economía social, el CES considera que una vez que en el artículo 1 se hace mención a medidas de fomento a favor de las entidades que integran la economía social como objeto de la Ley, en este artículo se deberían identificar dichas medidas y profundizar en ellas, más allá de introducir el término “fomento” en abstracto, para un mejor cumplimiento de los fines de la norma.

Igualmente, en lo relativo al punto 2 del artículo 8, cabe reseñar que en las tareas que el Anteproyecto de Ley encomienda al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, sería necesario tener en cuenta a las comunidades autónomas, como Administraciones con competencias en esta materia, impulsando la coordinación e interrelación con las mismas.

Artículo 9. Consejo para el Fomento de la Economía Social

En el artículo 9, que establece la creación del Consejo para el Fomento de la Economía Social, el CES considera necesario que se añadan a las competencias atribuidas algunas que se desprenden del resto del articulado pero que no aparecen mencionadas en este punto del Anteproyecto. Entre ellas, la de informar previamente a la inclusión de entidades en el Catálogo. También debería hacerse mención a las funciones que aparecen en la disposición adicional primera del Anteproyecto, relativas al informe en relación con las tareas de mantenimiento de información estadística actualizada de las entidades de la economía

social así como de sus organizaciones de representación.

En cuanto al punto tercero del artículo, relativo a la composición del Consejo, el CES estima que se debería mejorar la fórmula por la que se recoge la presencia de las comunidades autónomas, en atención a las competencias de que gozan éstas en materia de economía social; asimismo, se debería adaptar la participación de las organizaciones representativas de forma coherente con la observación realizada en relación con el artículo 7.

5. Conclusiones

En conclusión, el CES valora positivamente el propósito de impulsar el reconocimiento y la visibilidad al sector de la economía social,

Disposición derogatoria única. Derogación normativa

La disposición derogatoria única deja sin efecto la disposición adicional segunda de la Ley 27/1999, de 16 de julio, referente a la regulación del Consejo para el Fomento de la Economía Social. A juicio del CES, sería más oportuno determinar, como régimen transitorio aplicable, la disposición legal anteriormente citada, mientras no se desarrolle reglamentariamente el funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social.

dotándola de un marco común, sin perjuicio de las observaciones generales y particulares formuladas en el cuerpo del dictamen.

Madrid, 23 de junio de 2010

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido

