

Comentarios a la Ley 5/2011, de Economía Social.

BIB 2011\645

Pedro, Padilla Ruiz. Abogado. Diploma de Estudios Avanzados (DEA). Agente de la Propiedad Inmobiliaria. Funcionario de carrera: Técnico de Administración General

Publicación:

Revista Aranzadi Doctrinal num.3/2011

Editorial Aranzadi, SA

El concepto de economía social -como tal puede parecer algo novedoso en la sociedad española y en el ordenamiento jurídico- y como establece su exposición de motivos, aparece en las postrimerías del siglo XVIII a través del nacimiento de las primeras cooperativas, asociaciones, fundaciones y mutualidades, caracterizadas por satisfacer necesidades o aspiraciones de sus miembros.

Pero será en Francia y Bélgica donde tal concepto surge por primera vez en el último tercio del siglo XX, siendo a finales del mismo cuando adquiere reconocimiento a nivel europeo a través de la Sociedad Cooperativa Europea ([Reglamento CE 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio \[LCEur 2003, 2622 y LCEur 2007, 240\]](#)) y la [Directiva complementaria 2003/72/C \(LCEur 2003, 2623\)](#) , del Consejo, de la misma fecha.

Como también recuerda la exposición de motivos, será la carta de principios de la Economía Social de 2002, de la Conferencia Europea de cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones (germen de la Asociación Europea de economía social - Social Economy Europe) la que restablecerá a nivel europeo los principios que regirán la economía social.

Esos principios son los que ampara la [ley 5/2011 \(RCL 2011, 576\)](#) y que ahora mencionaremos.

La tendencia en los últimos años ha sido, por tanto, de reconocimiento de la actividad desarrollada por miles de entidades que buscan satisfacer las necesidades de sus socios, creando a su vez riqueza y empleo, elementos estos que son tenidos muy en cuenta por el Estado para configurar el ámbito de reconocimiento, protección e impulso de aquellas.

De hecho, se establece como título competencial del Estado para aprobar la ley el

artículo 149.1.13 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#) , que le habilita con carácter exclusivo el establecimiento de las «bases y coordinación de la planificación de la actividad económica», y que junto con el título de la propia ley denota cuál es su centro de gravedad, dónde pivota su razón de ser; aunque ciertamente y como indirectamente reconoce su Título I al referirse a la creación de un marco común -y genérico- respetando la legislación sustantiva aplicable a cada caso, el texto no aporta, a nuestro entender, una modificación sustancial de la normativa de este tipo de entidades, sino unas bases amplias para que el Gobierno regule posteriormente una mayor protección y fomento de este tipo de entidades y proponga algunos cambios legislativos que ya se hacen necesarios (que mencionaremos más adelante).

No obstante, lo que sí podemos destacar como novedoso es la ampliación y concreción a nivel legal del reconocimiento como entidades de economía social a un mayor número de tipologías, pues si nos atenemos a las estadísticas que maneja por ejemplo la Seguridad Social o el INE al hacer mención a aquellas, las circunscribe exclusivamente a las cooperativas y sociedades laborales, tanto limitadas como anónimas, a pesar de que la ley, en su artículo 5, reconoce otros tipos, ampliando el abanico que ya establecía la normativa anterior, como ya veremos.

La ley puede considerarse, sin embargo, un pilar intermedio entre el «sustrato jurídico [superior] en el que se fundamentan las entidades de la economía social» (Exposición de Motivos II) esto es, la Constitución, y las normas reguladoras de cada una de las entidades que ahora se unifican legalmente bajo el paraguas (marco jurídico) de la susodicha economía social.

En este sentido también se reconoce el carácter genérico de algunas de las fuentes constitucionales de las que bebe la ley. Así, primero se menciona el artículo 1.1 CE, donde se configura España como Estado social, lo cual no debe significar necesariamente que se proteja o reconozca más a las entidades de economía «social» por el hecho de contar con idéntico apellido.

También se mencionan otros artículos donde se garantiza la promoción por los poderes públicos del progreso económico y social. Así, el artículo 40 se refiere a dichos principios de reparto de la riqueza y a la consecución del pleno empleo.

Tras estos genéricos preceptos se concreta algo más el marco constitucional en que se mueve la ley. El artículo 41 CE reconoce el sistema público de seguridad social, que enlaza directamente con la existencia de las mutualidades de previsión social y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

Finalmente, el artículo 47 hace referencia al derecho a la vivienda y promoción pública del ejercicio efectivo del mismo. Precepto que ampara a las cooperativas de viviendas también recogidas en la ley.

Por su parte, los antecedentes infraconstitucionales de la economía social han

sido muy recientes y no demasiado estables. Podemos partir del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES), creado mediante el artículo 98 de la [Ley 31/1990 \(RCL 1990, 2687 y RCL 1991, 408 \)](#) , de Presupuestos Generales del Estado para 1991, como Organismo Autónomo (junto a otros como Correos y Telégrafos o la Biblioteca Nacional) y donde se establecen como funciones las acciones sobre Cooperativas, Sociedades Anónimas Laborales, Fundaciones Laborales y cualesquiera otras Entidades que en el futuro se determine normativamente, la coordinación con los Departamentos ministeriales que realicen acciones de fomento en el ámbito de las Entidades antes citadas, así como la formalización de convenios o acuerdos con Comunidades Autónomas e Instituciones nacionales y el establecimiento de relaciones con Organismos e Instituciones internacionales en el marco de la economía social.

Organismo que vio concretada su estructura orgánica y funciones mediante el [Real Decreto 1836/1991, de 28 de diciembre \(RCL 1991, 3023 \)](#) , por el que se determina la Estructura Orgánica básica y funciones del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.

Poco después, en 1997, fue sustituido por la Dirección General del Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. Posteriormente, la [ley 27/1999 \(RCL 1999, 1896 \)](#) , de Cooperativas, crea el Consejo para el Fomento de la Economía Social mediante su Disposición Adicional 2ª, como órgano asesor y consultivo en materia de economía social, tratando de dar «visibilidad al conjunto de entidades de la economía social» y cuyo desarrollo se hace mediante el [Real Decreto 219/2001 \(RCL 2001, 653 \)](#) , siendo nuevamente ahora, en el artículo 9 de la ley que venimos comentando, donde se relacionan las funciones de dicho órgano.

En fin, la justificación en la aprobación de esta ley viene de la importancia que en las sociedades occidentales tiene el asociacionismo en sus diversas formas como facilitador de necesidades colectivas, complemento de las Administraciones Públicas allí donde no llegan, generador de empleo y riqueza, y que en España representan un alto porcentaje el número de entidades, de miembros, de empleo creado y de participación en el PIB.

Así por ejemplo, y si bien el Ministerio de Trabajo e Inmigración sólo se refiera a las cooperativas y a las sociedades laborales, limitadas o anónimas, como ya dijimos, el resultado neto de estas entidades fue de 242.759.000 euros en 2008 (aunque las laborales limitadas registraron pérdidas). Según el INE, en 2009 el número de cooperativas y sociedades laborales era de 38.898 y el número de trabajadores de 386.254. Por su parte, en 2010 el número de cooperativas fue de 22.702 y el de asociaciones y otros tipos fue de 168.364.

Más completos son los datos que ofrece la Confederación Empresarial Española de la Economía social (CEPES)¹ , pues incluye mutualidades, asociaciones, empresas de inserción, la ONCE, centros especiales de empleo o cofradías de pescadores. Según CEPES, y con datos de 2009 obtenidos de sus socios, la Seguridad Social y otras fuentes, a la economía social se dedicaban 2.379.000

personas, entre socios y trabajadores, facturándose 92.157 millones de euros. Por su parte, se contabilizaron un total de 45.093 entidades.

¹ CEPES:<http://www.cepes.es>

La exposición de motivos justifica dicha aprobación del texto en su íntima relación con la economía sostenible, pues las entidades de economía social son «precursoras» y están comprometidas con la misma en su «triple dimensión económica, social y medioambiental».

Entrando en el articulado del texto se establece como objetivo de la ley la creación del ya meritado marco jurídico común para todas las entidades de economía social, así como la configuración de unos principios de apoyo, fomento y difusión de las mismas.

En cualquier caso, repetimos, la ley no trata de sustituir la normativa específica de cada tipo de entidad, algo por otro lado complejo por la cantidad de las afectadas y por las competencias autonómicas, sino que trata de establecer unos principios generales para el fomento y protección de aquellas, amparando su posterior desarrollo reglamentario. No obstante, sí aprovecha (Disposición Transitoria 2ª) para modificar indirectamente la ley 27/1999, de Cooperativas, al permitir el arrendamiento o venta a terceros no socios de viviendas iniciadas antes de la entrada en vigor de aquellas.

Y lo más chocante es que nuevamente se aprovecha una ley para modificar otra completamente distinta y para algo que nada tiene que ver con su contenido, pues la Disposición Final 3ª altera la ley General de la Seguridad Social ([Real Decreto legislativo 1/1994 \[RCL 1994, 1825 \]](#)) para cuestiones meramente procedimentales.

Las entidades consideradas de economía social por la ley deben cumplir alguno de estos objetivos: buscar el interés colectivo de sus miembros y/o el interés general. Además, dichas entidades deben desarrollar actividades económicas (y empresariales, como dice su artículo 2) pero teniendo en cuenta que el beneficio colectivo o general puede ser meramente económico (p. ej: cooperativas...) o social (p. ej: asociaciones existenciales...).

Lo que ha de quedar claro es que la economía social no hace referencia a esas entidades en sí sino a las actividades económicas que desarrollan, pues el artículo 2 define aquella –la economía social- como «el conjunto de actividades económicas»; de ahí que las entidades que las ejercen sean denominadas «de economía social».

Por tanto, podemos hablar de un doble requisito: que se dé una actividad económica, si bien ésta no puede ser de cualquier tipo pues habrá de tener carácter privado, realizada por entidades privadas (aunque luego veremos que se incluye alguna de derecho público); y en segundo lugar que las mismas se desarrollen no por cualquier empresa sino por determinadas entidades privadas que cumplan a su vez uno o ambos de los meritados requisitos del destino de su actividad: el colectivo de los socios o el general.

Pero además de estos requisitos del artículo 2, el 4 establece otros en forma de principios, que aseveran el carácter social de aquellas:

a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.

b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.

c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad².

² El texto original en el proyecto era el siguiente: «Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de grupos excluidos, la generación de empleo estable y de calidad y la sostenibilidad». Como se aprecia, se puntualizó algo la redacción al incluir el término «entre hombres y mujeres» al hablar de la igualdad de oportunidades; se ha sustituido la referencia a la inserción de grupos excluidos por la de personas en riesgo de exclusión, lo que tiene un carácter más individualizado y no se ciñe a quienes ya estén excluidos socialmente sino a quienes padezcan un peligro objetivo de serlo. Finalmente, se ha añadido la conciliación de la vida personal, familiar y laboral por la importancia que el binomio trabajo/trabajador tiene en la economía social.

d) Independencia respecto a los poderes públicos.

Del examen de estos principios podemos destacar la importancia que se da al trabajo o al fin social³ que persiguen dichas entidades frente al beneficio económico. Los miembros y el fin de la entidad están por encima del «capital social». Aunque parezca redundante hablar de gestión transparente, democrática y participativa, la ley quiere dar énfasis a dichos aspectos como principios de funcionamiento de estas entidades. La participación denota la mencionada importancia en la gestión compartida de todos los miembros.

³ El término «o en función del fin social» fue añadido al proyecto de ley inicial en su tramitación parlamentaria.

Ello no impide la existencia de las estructuras típicas de las entidades asociativas o empresariales como Asambleas de socios y Juntas Directivas, que gestionan y ejecutan los acuerdos adoptados por los socios, pero en cualquier caso debe darse mayor importancia a los fines de la entidad, reforzándose la participación de sus miembros, que al beneficio económico.

Como consecuencia de ello no se pueden destinar los beneficios de la actividad al reparto de dividendos en sentido estricto, pues la ley sólo permite que los resultados

se distribuyan proporcionalmente al trabajo o servicios aportados (y no a las contribuciones puramente económicas) o se reinviertan en la ejecución de los fines «sociales». Sin embargo, deja la puerta abierta a posibles repartos a socios «capitalistas» o a otros que no aporten su esfuerzo personal al incluir el término «principalmente».

También queda configurado como principio el elemento esencial que configura este tipo de entidades y que da sentido al concepto de economía social: la «solidaridad interna y con la sociedad», reflejada en alguna de las manifestaciones señaladas en la letra c) y que coincide con los objetivos de las mismas. En suma, la generación de empleo, riqueza y bienestar.

Finalmente, se proclama la independencia política.

Seguidamente es el artículo 5 el que establece un listado no cerrado de entidades que configuran el ámbito de la economía social:

las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas...

Como se ve, el abanico de entidades que conforman en la ley la economía social es muy amplio, incluyendo un grupo muy heterogéneo de ellas que ha sido criticado en sede parlamentaria, pues en el trámite de enmiendas el Grupo Mixto propuso, por ejemplo, la exclusión de las «mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividades económicas», ya que a pesar de cumplir alguno de los principios, «en realidad no forman parte de las entidades que, en sentido estricto, a lo largo de la historia han contribuido a normalizar, dignificar y promocionar la economía social», suponiendo a su parecer una «distorsión más que un respaldo» al concepto.

Ciertamente parecen muchas las entidades que se engloban en el concepto, pero no podemos sustraernos al hecho de que nuestro ordenamiento ha permitido la creación de todas ellas para cumplir unos fines diversos pero que tienen en común el fin social de su actividad. Excluir las a todas sin más de la configuración de la economía social no parecía acertado. La ley ya establece, en principio, y siempre que se controle adecuadamente su cumplimiento, los criterios de actuación de dichas entidades para considerarlas como tales.

El precepto permite la introducción de otros tipos de entes dentro del espectro de la ley cuando «realicen actividad económica y empresarial» y se rijan por los principios que las definen, debiendo estar, en cualquier caso, incluidos en el catálogo de entidades definido en el artículo 6 y que mantendrá actualizado el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en coordinación con las Comunidades Autónomas.

Sea como fuere, la ley incide en que la regulación de dichas entidades siempre se

regulará por sus normas específicas.

El artículo 7 reconoce, por su parte, el derecho de asociación para todas aquellas, derecho que por otra parte ya viene garantizado en la [Ley 1/2002 \(RCL 2002, 854\)](#) , reguladora del mismo, y a la que se remite. También establece algunas normas sobre las Conferencias intersectoriales de ámbito estatal que puedan constituirse para representar a estas entidades.

Respecto al otro gran objetivo de la ley, el fomento y difusión de la economía social, el artículo 8 la configura como tarea de interés general, estableciendo la obligación de las Administraciones Públicas de llevar a cabo diversas acciones que faciliten la actividad de estas entidades. Se trata, como se podrá imaginar, de principios de actuación, algunos realmente de perogrullo, como la remoción de los obstáculos que impidan el inicio y desarrollo de esas actividades, que por otro lado y como para cualquier otra deviene necesario de todo estado democrático y en nuestro ordenamiento del propio artículo 1.1 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#) . En cualquier caso, no está de más remarcar las pautas de actuación que se deben imponer a los poderes públicos en defensa de este importante sector socio-económico.

En general, estos objetivos giran alrededor de los verbos promover y facilitar en sus diversas formas, destinadas obviamente y en definitiva a la creación de la riqueza que en sus diversas formas genera la acción social de estas entidades. Quisiéramos hacer una mención al apartado e), referido a la implantación de nuevas tecnologías y procesos organizativos que atraigan a emprendedores, pues consideramos muy importante que estas entidades cuenten no sólo con los mejores y más modernos medios tecnológicos para desarrollar su labor, como se ha demostrado en el ámbito del cuidado de enfermos por asociaciones asistenciales⁴ , sino que se hace muy necesario también fomentar el espíritu emprendedor, como también lo requiere el resto de sectores de nuestra economía, ya que en ambos casos son las personas (en las que por otra parte se centran los principios de actuación de la economía social) quienes crean con sus ideas innovadoras, iniciativa y esfuerzo, la riqueza a través de dichas entidades. Por ello debe impulsarse también desde las Administraciones la formación de esos emprendedores-directivos.

⁴ Sin ir más lejos, en el ámbito asociativo del cuidado de enfermos de alzheimer se llevan varios años aplicando las últimas tecnologías, utilizando novedosos tratamientos láser contra escaras o programas informáticos de terapias cognitivas, pantallas táctiles, etc. Todo ello para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y en última instancia de la sociedad en general.

Finalmente, en sede de Disposiciones adicionales, se establecen reglas para el seguimiento de los avances de la economía social mediante estadísticas actualizadas por las administraciones implicadas (DA 1ª), la financiación de las medidas previstas en el artículo 8.3, que corresponden al Ministerio de Trabajo e Inmigración (DA 2ª), el reconocimiento como entidad singular de economía social de la ONCE, curiosamente una corporación de derecho público frente al carácter privado que exige el artículo 2, recordando sus fines y características (DA 3ª).

Destacan tres adicionales más, la 4ª, sobre «Integración de las empresas de la economía social en las estrategias para la mejora de la productividad», debiendo tenerse en cuenta a las mismas en las «estrategias» de mejora de la productividad y la competitividad.

También destacamos la Disposición adicional 6ª, no sólo por no tener nada que ver con la ley como ocurre con la mencionada modificación respecto a la Seguridad Social, sino también por su importancia, ya que con carácter provisional y hasta que se apruebe su normativa específica (dando un año al Gobierno para presentar un proyecto de ley), da salida a una aspiración de los psicólogos al permitirles ejercer las actividades sanitarias con una serie de condiciones (estudio de determinado itinerario curricular o superación de un determinado posgrado).

Finalmente destacamos la Disposición adicional 7ª, que habilita al Gobierno a llevar a cabo las medidas necesarias para impulsar las entidades de economía social, reduciendo trabas administrativas, y a presentar un proyecto de modificación de la [Ley 4/1997 \(RCL 1997, 701 \)](#) , de sociedades laborales y [38/2003 \(RCL 2003, 2684 \)](#) , general de subvenciones, para reducir trámites igualmente.

Conclusiones .-

Por todo lo ahora visto el legislador quiere dar una especial relevancia y reconocimiento a este sector de la economía por su importancia, ya que aún a la vez creación de empleo y riqueza, sin olvidar la labor social que desarrollan las asociaciones, fundaciones y otras entidades de ayuda a los más necesitados allí donde las Administraciones no pueden llegar.

La ley se enmarca dentro de la función de fomento que los poderes públicos tienen encomendada para apoyar la generación de todos esos objetivos de las empresas de economía social.

No entra, sin embargo, a regular ni modificar directamente la legislación sustantiva aunque habilita al Gobierno a promoverlo (si bien es criticable nuevamente la «manía» de incluir en una ley aspectos ajenos a la misma como los definidos en las Disposición adicional 6ª y final 3ª).

En fin, podemos considerar como destacado el impulso que trata de hacer la ley a las entidades que se dedican a la economía social, pero sin dejar de lado que se trata de un simple «marco jurídico» hacen falta también medidas más concretas que esperamos se materialicen pronto y no quede todo en agua de borrajas.
