

## **“ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA PROPUESTA DE LEY “MARCO” DE ECONOMÍA SOCIAL”<sup>1</sup>**

POR

Rosalía ALFONSO SÁNCHEZ<sup>2</sup>

### **RESUMEN**

El Parlamento Europeo aprobó, el 19 de febrero de 2009, el Informe sobre Economía Social elaborado por la parlamentaria Patrizia Toia (Informe Toia). En él se reconoce la Economía Social como actor empresarial en la Unión Europea, se reclama su reconocimiento jurídico, su consideración de interlocutor social, y se advierte de la necesidad de que la economía social tenga mayor visibilidad. La Propuesta de Ley Marco de Economía Social, a cuya aproximación se dedica el presente trabajo, intenta materializar todos los aspectos enunciados del Informe Toia, partiendo del reconocimiento jurídico de la Economía Social en nuestro Estado vía elaboración de una ley *ad hoc*.

**Palabras clave:** Derecho de sociedades, Distribución competencial, Sistema registral, Informe Toia, Unión Europea, Agentes sociales.

**Códigos Econlit:** K100, K220, L390, L530

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del Proyecto MCE - SEJ2006-1080/JURI, titulado “Del mutualismo a la concentración empresarial en el Derecho de sociedades europea: la sociedad cooperativa europea”.

<sup>2</sup> Profesora Titular de Derecho Mercantil de la Universidad de Murcia. Correo electrónico: rosalia@um.es

## SOME CONSIDERATIONS ABOUT THE NEW LAW OF SOCIAL ECONOMY

### ABSTRACT

On February 19th, 2009, the European Parliament passed a resolution on Social Economy, drafted by European Parliament Member Patrizia Toia (the so-called Toia Report). Within the Report, Social Economy is recognised as a rightful entrepreneurial actor, claiming for both its Legal and rightful consideration and its role as a social agent, demands which serve to highlight the Social Economy needs for a higher profile. The Draft Paper for a framework Law on Social Economy, which this paper will also deal with, aims to mirror all of the above-referred Toia Report statements, starting with the very Legal recognition of Social Economy under the protection of a national *ad hoc* Law.

**Keywords:** Company Law, Competence attribution, Public registry procedure system, Toia Report, European Union, Social agents

## QUELQUES CONSIDÉRATIONS AUTOUR DE LA PROPOSITION DE LOI JE "MARQUE" D'UNE ÉCONOMIE SOCIALE

### RÉSUMÉ

Le Parlement Européen a approuvé, le 19 février 2009, le Rapport sur une Économie Sociale élaboré par la Patrizia Toia parlementaire (le Rapport Toia). Dans lui l'Économie Sociale se reconnaît comme acteur patronal dans l'Union Européenne, on réclame sa reconnaissance juridique, sa considération d'interlocuteur social, et est prévenu de la nécessité de ce que l'économie sociale a une plus grande visibilité. La Proposition de Loi Marco de Economía Social, à dont l'approche se consacre le travail présent, essaie de matérialiser tous les aspects énoncés du Rapport Toia, en partant de la reconnaissance juridique de l'Économie Sociale notre État une voie élaboration d'une loi ad hoc..

**Des mots clefs:** Un droit de sociétés, une Distribution competencial, le Système registral, le Rapport Toia, une Union Européenne, les Agents sociaux

## 1. INTRODUCCIÓN

La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) encargó a un grupo de investigadores de prestigio<sup>3</sup> la elaboración de un Informe sobre la “Propuesta de una Ley marco de economía social” elaborada por dicho organismo. Dicho Informe ha de servir como documento de trabajo para el Consejo de Fomento de la Economía Social, en cuyo seno se debatirá la propuesta definitiva de Proyecto de Ley. No es el objeto de este breve trabajo cuestionar el acierto de adjetivar la proposición de ley como “ley marco”, por la confusión que ello puede conllevar por el sentido y significado que dicha expresión tiene desde una perspectiva constitucional. Pero sí analizar la función y finalidad que de los preceptos de esta iniciativa se desprenden. Se ha de advertir que en el momento de redactar el presente artículo aún no ha visto la luz el dictamen del Grupo de Expertos, por lo que la base del análisis es la Propuesta de Ley elaborada por CEPES.

El antecedente inmediato hemos de encontrarlo en la aprobación por el Parlamento Europeo, el 19 de febrero de 2009, del Informe sobre Economía Social elaborado por la parlamentaria europea Patrizia Toia (Informe Toia). En él se reconoce la Economía Social como actor empresarial en la Unión Europea, se reclama su reconocimiento jurídico, su consideración de interlocutor social, y se advierte de la necesidad de que la economía social tenga mayor visibilidad. La Propuesta de Ley Marco de Economía Social (PLMES) intenta materializar –en principio- todos los aspectos enunciados del Informe Toia, partiendo del reconocimiento jurídico de la Economía Social vía elaboración de una ley *ad hoc*. Se convertiría así España en el primer Estado Miembro que regulara esta materia<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> La Comisión de Expertos para la elaboración de una Ley de Economía Social en España la integran los profesores Fajardo García, Cháves Ávila, Valdés Dal-Ré, Calvo Ortega y Monzón Campos, bajo la dirección de este último.

<sup>4</sup> No son parangonables, a estos efectos, las normas aparecidas recientemente en algunos Estados miembros, que si bien pueden estar relacionadas con la economía social, no impiden en la ordenación y fomento de “todas” las entidades presentes en ese concepto. Así, la regulación francesa de las uniones de economía social, la norma sobre Economía social dictada en la región valona de Bélgica (2008), o la Ley italiana sobre empresas sociales (2005).

## 2. CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL Y PRINCIPIOS ORIENTADORES

### 2.1. Concepto de Economía Social

El PLMES concreta una definición de Economía Social acorde con la reflejada en la “Carta de Principios de la Economía Social de la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF)”, respetuosa con la contenida en el “Informe sobre la Economía Social en la Unión Europea”<sup>5</sup>, encargado por la Comisión Europea y dirigido por los profesores españoles Chaves y Monzón<sup>6</sup>, y en línea con la que recoge el Informe Toia<sup>7</sup>. Así, “se denomina Economía Social a la actividad económica y empresarial, privada, que llevan a cabo sociedades o entidades que asocian a personas físicas o jurídicas, que persiguen el interés colectivo de sus miembros y/o el interés general, económico o social, y están vinculadas al entorno. Funcionan, principalmente, bajo un régimen donde la persona tiene primacía sobre el capital, de manera participativa, solidaria y democrática. Forman parte, también, de la Economía Social las entidades de naturaleza fundacional que persiguen el interés general” (art. 1). Parece conveniente resaltar que el Informe Toia viene, en este punto, a zanjar el debate sobre las distintas denominaciones de la

---

<sup>5</sup> “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”.

<sup>6</sup> AA.VV. “Informe: La economía social en la Unión Europea” (CHAVES, R./MONZÓN, J.L., Dirs.), encargado por el Comité Económico y Social Europeo, 2006-2007. Los autores desarrollan en este trabajo los criterios establecidos por el “Manual de la Comisión Europea para la elaboración de Cuentas Satélite de las empresas de Economía Social”.

<sup>7</sup> “La Economía Social es un modelo de empresa que se caracteriza por los valores comunes que comparten sus diferentes componentes; valores que son los mismos que aparecen en la Carta de principios de la Economía Social de SOCIAL ECONOMY EUROPE”.

economía social<sup>8</sup>, entendiéndose que bajo ese concepto se engloban otros como economía solidaria y/o tercer sector.

Tanto los agentes de la economía social como la doctrina han venido reclamando una definición de “economía social” que resultara clara y rigurosa con las características comunes de sus diferentes empresas y organizaciones y de los rasgos que permitan distinguirlas del resto de entidades. La generalidad con la que se enuncia el concepto en el art. 1 PLMES, a nuestro juicio, no permite alcanzar el objetivo deseado<sup>9</sup>. Cualquier entidad, con independencia de su forma jurídica, podría pertenecer a la economía social. Incluso los socios de las sociedades de capital podrían utilizar los estatutos para reconducir su concreta empresa hacia las exigencias de las de economía social. No olvidemos que las sociedades de capital son entidades “neutras” pues pueden albergar cualquier tipo de actividad, se amoldan tanto a una Pyme como a una gran empresa, y es la autonomía de la voluntad, con el límite de los principios configuradores de cada forma social, la que determina su particular función y finalidad.

## **2.2. Principios orientadores**

Como complemento de la definición, el PLME enumera los que han de ser los principios orientadores de las sociedades o entidades de la Economía Social (art. 3)<sup>10</sup>: a)

---

<sup>8</sup> Además de los conceptos de Economía Social, Sector No Lucrativo, Empresas Sociales y Tercer Sector, en varios países de la Unión coexisten otras nociones ampliamente aceptadas. En Reino Unido, Dinamarca, Malta y Eslovenia, los conceptos de Sector Voluntario y Organizaciones No Gubernamentales, más afines a la concepción de las Nonprofit Organizations, parecen gozar de un amplio reconocimiento científico, social o político. Circunscritos a países europeos francófonos (Francia, Valonia belga y Luxemburgo) también gozan de reconocimiento los conceptos de Economía Solidaria y Economía Social y Solidaria, mientras la noción de Gemeinwirtschaft (economía de interés general) goza de arraigada aceptación en países germánicos como Alemania y Austria. Cfr. AA.VV. “Informe: La economía social en la Unión Europea” (CHAVES, R./MONZÓN, J.L., Dirs.).

<sup>9</sup> Lo que permite cuestionar la necesidad, o más aún, la oportunidad, de introducir un concepto de Economía Social en una Ley.

<sup>10</sup> Se siguen los principios previstos en la “Carta de Principios de la Economía Social de la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF)”, en el “Informe sobre la

primacía de las personas y del fin social sobre el capital; b) satisfacción de las necesidades e intereses de sus miembros y/o la búsqueda del interés general; c) independencia respecto a los poderes políticos; d) gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, con o sin ánimo de lucro; e) aplicación de los excedentes o de gran parte de los mismos al objeto social de la entidad y a sus socios, en su caso; f) compromiso con el desarrollo local, la cohesión social y la sostenibilidad; g) promover la solidaridad interna y con la sociedad. Coinciden en lo esencial estos principios con algunos de los propios de las sociedades cooperativas, pero, al igual que se ha señalado *supra* con relación al concepto, estos principios son fácilmente asumibles por cualquier entidad, con independencia de su forma jurídica. Es suficiente la concreción estatutaria de los mismos.

### **2.3. Entidades de la Economía Social**

Habida cuenta el carácter generalista y genérico tanto de la delimitación conceptual como de los principios orientadores de la Economía Social, no podía evitarse la inclusión en el PLMES de la enumeración de las entidades que, *ex lege*, se consideran de “economía social”: cooperativas, mutualidades, sociedades laborales, fundaciones, asociaciones, corporaciones sociales, sociedades agrarias de transformación, centros especiales de empleo, empresas de inserción social, entidades singulares creadas por normas específicas, y las empresas o entidades que realicen actividad económica y se rijan por los principios de la Economía Social enumerados en el art. 3<sup>11</sup>.

Se trata, a nuestro juicio de una lista extensa pero cerrada, que no permite su apertura hacia las entidades, cualquiera que sea su naturaleza, que tengan cabida dentro de la definición legal y que respeten –con compromiso estatutario- los principios orientadores de la Economía Social. No es suficiente para romper esta afirmación la pretendida “cláusula de salvaguardia” que recoge el precepto según la cual se admiten “*aquellas empresas o entidades que realicen actividad económica, que se rijan por los principios de la Economía Social*”. No

---

Economía Social en la Unión Europea” y en el Informe Toia. Se echa en falta el principio atinente a la “adhesión voluntaria y abierta”.

<sup>11</sup> “Dichas sociedades o entidades se regulan por sus normas. Las organizaciones de coordinación y representación estatal de cada tipo de sociedad o entidad, se registrarán por sus normativas específicas, si las hubiere, o por las normas vigentes para las asociaciones”.

parece creíble que a una particular sociedad, perteneciente, por ejemplo, a las formas de capital –con exclusión de las laborales-, se le permitiera acceder a los beneficios, ventajas, consideraciones o privilegios que con la promulgación de una ley sobre economía social se pretenden, pues no se puede ignorar que la misma es, indiscutiblemente, “interesada”. La posibilidad que deja abierta la cláusula que se comenta es la de “permitir el acceso” de cualquier forma social, prevista en nuestro Ordenamiento o en cualquier otro de la Unión Europea –habida cuenta la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios-, en la que sus principios “configuradores” reconocidos legalmente (expresa o tácitamente) respondan a los de la economía social. Esta norma es, pues, el vehículo a través del cual llevar cabo una –a nuestro juicio- pretensión de índole estrictamente política: determinar las entidades que pueden, en exclusiva, beneficiarse de un trato favorable (¿de fomento?) por parte de los poderes públicos<sup>12</sup>.

Si se atiende al Informe Toia, la interpretación expuesta queda refrendada. En efecto, en dicho Informe el Parlamento europeo solicita a la Comisión: a) que se fijen normas claras para determinar qué entidades pueden funcionar legalmente como de la economía social y b) que se establezcan barreras jurídicas eficaces para que sólo las organizaciones de economía social puedan aprovechar la financiación destinada a estas empresas o las políticas públicas que tienen por objeto su promoción.

### **3. VISIBILIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

En diversos foros se viene reclamando una mayor visibilidad institucional de la Economía Social<sup>13</sup>. La supuesta “invisibilidad” se vincula al carácter emergente de este nuevo

---

<sup>12</sup> Resultan ilustrativas al respecto las observaciones que se recogen en el “Informe: La economía social en la Unión Europea” (CHAVES, R./MONZÓN, J.L., Dirs.), *cit.*: “La identificación conceptual de la ES permitirá hacer frente al desafío de su identificación jurídica en la UE y en los Estados miembros (...). La puesta en marcha de un *Estatuto Jurídico de la ES* y el establecimiento de eficaces barreras legales de entrada es necesario para que ninguna organización extraña a la ES pueda beneficiarse de economías de opción jurídica y de las políticas públicas de fomento de la ES”.

<sup>13</sup> Así, recientemente, en las “XII Jornadas de investigadores en Economía Social”, organizadas por CIRIEC-España y la Unión de Cooperativas de Trabajo Asociado de la Región de Murcia (Ucomur), celebradas en Murcia, los días 24, 25 y 26 de junio de 2009.

sector del sistema económico y a su falta de identificación conceptual<sup>14</sup>. En el informe Toia, por ejemplo, se exhorta a los Estados Miembros a que en la enseñanza superior y universitaria, así como en la formación profesional, se prevean programas de formación destinados a transmitir el conocimiento de la economía social y las iniciativas empresariales inspiradas en sus valores. Pues bien, el PLMEC centra en tres aspectos las bases para hacer posible la reclamada visibilidad: jurídico, representativo y estadístico.

### 3.1. Visibilidad jurídica

#### A) Tipificación jurídica

Desde la perspectiva de las Instituciones Comunitarias, el Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión que elabore un marco jurídico seguro para la Economía Social basado en el reconocimiento de los valores específicos de sus empresas para que puedan operar en igualdad de condiciones que las demás; y también que se elaboren los estatutos europeos para asociaciones, mutualidades y fundaciones (Informe Toia). Lo que se pretende es crear un marco jurídico  *europeo*  que permita el establecimiento de asociaciones territoriales entre el sector de la economía social y las autoridades locales, definiendo criterios para el reconocimiento y la valorización de la economía social, el fomento del desarrollo sostenible y la promoción del interés general. Se trata de reconocer la economía social como un tercer sector.

Ya se ha indicado  *supra*  el marco conceptual y orientador –desde el punto de vista de los principios- en el que se desenvuelve la PLMES en nuestro Estado, por lo que la reclamada tipificación jurídica de la realidad que representa la Economía Social se vería así satisfecha. No obstante, la tipificación de una realidad social y/o económica, esto es, su reconocimiento expreso por el Ordenamiento jurídico, ha de ir vinculado al establecimiento de un régimen jurídico para el nuevo instituto. La cuestión que se suscita entonces es la dificultad para determinar qué aspectos del mismo se han de regular. En nuestro supuesto de hecho, la PLMES tiene como pretensión regular la organización, representación y fomento de las sociedades o entidades de economía social -sujetas a su ámbito de aplicación-, y se autodefine

---

<sup>14</sup> Cfr. “Informe: La economía social en la Unión Europea” (CHAVES, R./MONZÓN, J.L., Dirs.),  *cit.*



como “Ley para la configuración de la Economía Social en el Estado” (art. 4). El objetivo se presenta, a nuestro juicio, inviable e, incluso, innecesario. Y ello en la medida en que, por ejemplo, la “organización” de las entidades que se enumeran en la propia propuesta ya está resuelta por sus específicas leyes reguladoras (cfr., LCoop, LSSLL, SAT, etc.), sin ignorar que la reunión en un solo texto legal de la regulación de los aspectos organizativos de diversas entidades exigiría un proceso, bien compilatorio, bien codificador, lo que no parece ser la pretensión de la PLMES a la luz de su articulado. Lo mismo cabría defender para los otros aspectos representativos y/o de fomento.

Por otra parte, no cabe pasar por alto un aspecto de la propuesta de art. 4 que puede desencadenar efectos no previstos y [nos atreveríamos a señalar que no deseados] desde un punto de vista constitucional. Su pretensión es resultar aplicable “a las sociedades o entidades de Economía Social *de ámbito estatal* y a todas *aquellas que no desarrollen principalmente sus funciones o actividades* en el ámbito de una Comunidad autónoma”, en el respeto a “las competencias legislativas de las comunidades autónomas en su ámbito respectivo”.

Si observamos los últimos Estatutos de Autonomía que han sido reformados (vgr., Valencia, Cataluña, Andalucía) la reforma se ha aprovechado para incorporar una referencia explícita a la Economía Social y al fomento de la misma por los poderes públicos<sup>15</sup>. Por su parte, sin embargo, el borrador de memoria elaborado por CEPES el 11 de marzo de 2009 justifica la competencia estatal para la elaboración de la PLMES de la siguiente forma: “La competencia autonómica, asumida en los distintos Estatutos, sobre diversos ámbitos de la economía social, como el más clásico de las cooperativas, no impide el ejercicio de la competencia del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1º CE)<sup>16</sup>”. Como se

---

<sup>15</sup> Para CHAVES, R. (“El análisis de la economía social en las políticas públicas. Visión de conjunto”, en AA.VV., *La economía social en las políticas públicas en España*, Ed. Ciriac-España, Valencia, 2007, pp. 4-13, pp. 5-6), el concepto de economía social ha adquirido en España (pionera al respecto) rango normativo regional. Reconocimiento que, entre otras cosas, constituye “una oportunidad para un nuevo y decisivo despliegue en nuestro país de políticas públicas dirigidas a la economía social y a las formas sociales que la integran”.

<sup>16</sup> Afirmación de todo punto discutible por la ruptura del principio alegado por la propia existencia de leyes de cooperativas autonómicas, que rompen la unidad de mercado y provocan la discriminación por razón del territorio.

observa, no parecen coincidir los marcos autonómico y estatal en materia de Economía Social, ni en los aspectos sustantivos ni en los territoriales. Y la propia redacción del art. 4 PLMES lo evidencia al introducir el [desafortunado] criterio de la “*principalidad*” de la realización de las funciones o actividades para determinar la ley aplicable, que tantas críticas doctrinales ha suscitado en el ámbito de la legislación cooperativa.

Es indiscutible que la competencia autonómica en materia de cooperativas –por ejemplo- no impide que el Estado dicte una “Ley para la configuración de la Economía Social en el Estado”. Pero, por el contrario, la asunción estatutaria de competencias sobre economía social podría interpretarse como impeditiva o, al menos, restrictiva del ámbito de aplicación de esa norma estatal. En ese –erróneo- entendimiento, el PLMES se autolimita en su aplicabilidad y extiende su eficacia “a las sociedades o entidades de Economía Social *de ámbito estatal* y a todas *aquellas que no desarrollen principalmente sus funciones o actividades* en el ámbito de una Comunidad autónoma”. Limitación indebida por la propia naturaleza de la ley que se propone: una ley marco, o quizá de bases, pues es al Estado (mediante ley) a quien corresponden en exclusiva las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (cfr., arts. 131.1 y 149.1.13ª CE) y a las Comunidades Autónomas tan sólo el fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148.1.13ª CE).

Se está todavía a tiempo de evitar el innecesario conflicto competencial que derivará del desafortunado criterio de determinación del ámbito de aplicación de la ley. La clave está en la correcta comprensión del objeto y finalidad de la norma que se propone y en la convicción del título competencial que asiste al Estado para su intervención, relegando el alcance de las alusiones contenidas en los Estatutos de Autonomía a la Economía Social al mero ámbito del fomento.

#### B) La economía social como destinatario de políticas y estrategias

El Parlamento europeo solicita en el Informe Toia a la Comisión Europea: a) que tenga en cuenta las características de la economía social (objetivos, valores y métodos de trabajo) en la elaboración de las políticas europeas y en sus otras estrategias en materia de desarrollo social, económico y empresarial; b) que se integre a la economía social en los programas

comunitarios destinados a las empresas en el ámbito de la investigación, innovación, financiación, desarrollo regional y cooperación al desarrollo.

La PLMES, en línea con las directrices europeas, reconoce como tarea de interés general (a través de esta Ley y de sus normas de aplicación), la promoción, estímulo y desarrollo de las sociedades, entidades y organizaciones de la Economía Social, en reconocimiento a su aportación como agente para el progreso de la democracia económica y social, la mejora de la calidad de vida de las personas, la creación de riqueza y la satisfacción de necesidades económicas, sociales y de empleo (art. 8).

### C) Privilegios legales

El Informe Toia, y el Parlamento europeo al aprobarlo, incide en dos aspectos muy cuestionados en los últimos tiempos relacionados con las entidades de economía social y el Derecho de la competencia. Así se solicita a la Comisión Europea a) que tenga en cuenta las peculiaridades de las empresas de la economía social para que no estén sujetas a la misma aplicación de las *normas sobre competencia* que otras empresas; b) que tenga en cuenta la realidad de la economía social al revisar la política de *ayudas estatales* para facilitar el acceso a la financiación de las pequeñas empresas y las organizaciones que operan a escala local, y que no obstaculice las normativas nacionales en materia social y fiscal.

En nuestro ámbito interno, la PLMES atribuye al Ministerio de Trabajo e Inmigración las facultades *para actuar en el ámbito de la Economía Social*<sup>17</sup>, sin perjuicio de las de otros Departamentos Ministeriales en relación con la actividad económica, empresarial y social que desarrollen las sociedades o entidades de Economía Social para el cumplimiento de su objeto social<sup>18</sup>. Pero no se prevé medida concreta alguna.

---

<sup>17</sup> Al que el Gobierno dotará de recursos y servicios necesarios para la realización de sus funciones de promoción, difusión, formación y registro.

<sup>18</sup> A fin de conseguir la coordinación entre los diferentes Departamentos Ministeriales y la Economía Social, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, promoverá la creación de una Comisión Interministerial.

La falta de concreción del PLMES en este punto parece oportuna. A falta de una Directiva Comunitaria que invite (obligue) a los Estados Miembros a incorporar a través de Ley aprobada en Cortes en qué pueda consistir el fomento y/o la promoción de la economía social, no parece oportuno plasmar en una Ley lo que pueden ser políticas cambiantes en atención a las concretas y reales circunstancias económicas y sociales de cada Estado, o incluso, dentro de cada Estado, en cada una de sus regiones o zonas territoriales posibles. Hay instrumentos normativos más ágiles que permitirían a los diversos poderes públicos hacer frente a las diversas demandas o necesidades en cada particular situación.

### **3.2. Visibilidad representativa: la economía social como interlocutor social**

Para el Parlamento europeo, la Unión Europea y los Estados miembros deberán tener en cuenta a la economía social y sus interlocutores en su legislación y políticas, por lo que se manifiesta a favor de que sus componentes se reconozcan en el diálogo social europeo y de que se impulse enérgicamente el proceso de inclusión de los agentes de la economía social en la concertación social y el diálogo civil. A tal efecto, el Parlamento solicita de la Comisión la adopción de medidas concretas: a) que anime a la economía social a participar en los órganos permanentes de diálogo y en los grupos de expertos de alto nivel en los que se tratan materias relacionadas con la economía social; b) que contribuya a reforzar las estructuras de representación de la economía social a escala regional, nacional y comunitaria; c) que promueva el diálogo entre los organismos públicos y los representantes de la economía social a nivel nacional y comunitario, con el fin de facilitar la comprensión mutua y promover las buenas prácticas (Informe Toia).

No esta la primera vez que las Instituciones Comunitarias manifiestan su interés por la economía social. En 1989 la Comisión publicó una comunicación titulada “Las empresas de la Economía Social y la construcción de un mercado único sin fronteras”, creó una Unidad de “Economía Social” en el seno de la Dirección General XXIII y patrocinó la primera Conferencia Europea de Economía Social en París, a la que le sucedieron las de Roma, Lisboa, Bruselas y Sevilla. En el Parlamento Europeo funciona desde 1990 el inter-grupo de “Economía Social”. La cumbre europea extraordinaria de Luxemburgo (1997) reconoció el papel de las empresas de Economía Social en el desarrollo local y la creación de empleo y promovió la acción piloto titulada “Tercer Sistema y Empleo”. El Comité Económico y Social

Europeo (CESE) ha publicado informes y dictámenes sobre la contribución de las empresas de Economía Social al logro de objetivos de diversas políticas públicas. Y, finalmente, la Economía Social se considera un agente clave para el logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

Según la PLMES (art. 6) corresponde a la Economía Social dotarse de organizaciones representativas y que coordinen sus actuaciones. En la propuesta se alude a la creación de una “*confederación intersectorial*” de ámbito estatal que agrupe a las principales organizaciones de las sociedades y entidades definidas en el art. 2<sup>19</sup>. A esa confederación se le otorgaría representación en los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado que se ocupen de las materias que afectan a sus intereses y se le encomiendan diversas tareas<sup>20</sup>; pero para que ello sea posible habrá que modificar la norma reguladora de los Órganos de participación institucional de la Administración General del Estado (Disposición final).<sup>21</sup>

Además, esa confederación intersectorial (la más representativa del sector) tendrá participación en el *Consejo para el Fomento de la Economía Social* (art. 7), órgano asesor y consultivo del Ministerio de Trabajo e Inmigración cuya función será promover la interlocución de la Economía Social en las políticas económicas y sociales, así como facilitar la colaboración y coordinación de la Economía Social y la Administración. En el Consejo

---

<sup>19</sup> Se advierte aquí el inevitable conflicto relacionado con la concreción de cuáles sean las “principales” organizaciones representativas.

<sup>20</sup> a) Fomentar y defender los intereses de la Economía Social y de sus entidades; b) representar a la Economía Social ante la Administración y los agentes sociales y participar en el Dialogo Social; así como participar en los encuentros y foros civiles, económicos y sociales, tanto de ámbito estatal como internacional; c) promover cuantas iniciativas, proyectos y servicios convengan a los intereses comunes de sus socios; d) realizar y promover estudios, análisis, encuestas, investigaciones y publicaciones relacionadas con la Economía Social; e) potenciar la formación de los socios, dirigentes y trabajadores de la Economía Social, con la finalidad de reforzar la eficiencia y competitividad de dichas sociedades y entidades, así como la mejora de las condiciones de trabajo; f) en general cualquier tipo de actuación, que en el ámbito de su competencia, sea de interés para la Economía Social.

<sup>21</sup> Diversas cuestiones suscita el precepto, una de ellas relativa a la oportunidad de que se imponga por Ley la creación de una confederación intersectorial; otra la concerniente a la previsión legal de lo que debiera ser objeto de concreción en los estatutos o reglamento de la entidad representativa, como son sus tareas.

habrán de estar presentes, además, las organizaciones que representen las diferentes formas de trabajo asociado<sup>22</sup>.

La realidad es que el Consejo para el Fomento de la Economía Social no es una aportación novedosa de la PLMES pues ya existe, tras su creación por la DASegunda de la LCoop, como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social, estando su organización y funcionamiento regulado por el RD 219/2001, de 2 de marzo. La participación en el Consejo de los vocales de la Administración General de Estados ha sufrido las variaciones lógicas derivadas de las reestructuraciones de departamentos ministeriales y ha sido, finalmente, la Orden TIN/49/2009, de 20 de enero, la que ha concretado el nombramiento de los vocales del Consejo para el Fomento de la Economía Social.

### **3.3. Visibilidad estadística**

Una de las previsiones de la PLMES es la creación de un Registro Administrativo de las entidades de economía social y de sus organizaciones representativas<sup>23</sup> que tendrá su sede en el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Se trataría de un Registro a efectos tan sólo estadísticos, para el conocimiento de su presencia y representación económica y social (art. 5). Gracias al mismo, en las estadísticas y bases de datos de la Administración General del Estado se podría contemplar la variable “economía social” (art. 9).

---

<sup>22</sup> La presencia de las Administraciones y de la Economía Social en el Consejo, así como su funcionamiento, se desarrollarán reglamentariamente. Lo que la PLMES propone expresamente son las funciones del Consejo: a) Informar, con carácter previo, preceptivo y no vinculante, los proyectos de Ley y cualesquiera otras disposiciones generales del Estado que regulen materias concernientes a la Economía Social, dando conocimiento a las Comisiones del Congreso de Diputados afectadas; b) colaborar en la elaboración de políticas y normativas de fomento, ayuda y desarrollo de la Economía Social; c) velar por la adecuación del funcionamiento de las sociedades y entidades de la Economía Social a sus principios orientadores; d) facilitar la atención, reconocimiento y apoyo de la Administración del Estado a la Economía Social y a su desarrollo; e) elaborar os informes y estudios que soliciten las Administraciones o el propio sector que puedan contribuir a reforzar su conocimiento, presencia institucional, actividad empresarial y social, así como su proyección internacional.

<sup>23</sup> La organización y funcionamiento de este Registro será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario.

El nuevo Registro no exime, lógicamente, a las sociedades o entidades de la economía social de seguir inscribiéndose en el registro que corresponda a su fórmula jurídica o actividad. Esta circunstancia, en algunos casos, obligará a las personas encargadas de cubrir los trámites propios del proceso constitutivo de cada entidad, a un “peregrinaje” ciertamente incómodo. Pensemos, por ejemplo, en una sociedad laboral, que precisa la inscripción en el Registro Mercantil para alcanzar su personalidad jurídica, la inscripción en el Registro Administrativo de Sociedades Laborales a efecto de su calificación como tal y correspondiente toma de razón, la vuelta al Registro Mercantil para hacer constar la inscripción en el Registro Administrativo citado, y ahora, la visita al Registro de Entidades de Economía Social para su inscripción en el mismo a los efectos estadísticos ya indicados. Y todo ello en el siglo XXI y en el marco de la sociedad de la información. Quizá cabría pensar en la oportunidad de fortalecer los mecanismos de comunicación de las Administraciones Públicas – en este caso, el trasvase de información registral- y evitar así que el ciudadano vea incrementados los trámites burocráticos a cumplimentar.

El Informe Toia también reclama la adopción de medidas que permitan obtener información sobre la realidad que supone la economía social, entre ellas, y en especial: a) la creación de una unidad inter-servicios que conecte a todas las direcciones generales relevantes al respecto; b) que el observatorio de las PYME europeas analice la realidad de la economía social en sus estudios; c) que la Comisión y los Estados miembros establezcan cuentas satélite nacionales por sector institucional y por sector de actividad que permitan la introducción de estos datos en EUROSTAT, utilizando las competencias de que disponen las Universidades.

#### **4. CONCLUSIONES**

La consideración final que cabría incluir en el presente trabajo a modo de conclusiones, y a la luz de todo lo expuesto, se formula en clave de interrogante: ¿es oportuna, desde un punto de vista técnico-jurídico, una Ley sobre Economía Social?; ¿es necesario “tipificar” la Economía Social para su reconocimiento y para la adopción de políticas o medidas de fomento por parte de los poderes públicos?; ¿podría ser esta Ley el fruto técnico de una presión sectorial?.

Las cuestiones planteadas no tienen, como cabe advertir, una sola respuesta, pues ésta dependerá del concreto interlocutor a quien se las formulemos, es decir, que su carácter será siempre subjetivo aunque adornado de “presuntos” criterios objetivos . No pasaría así si los interrogantes propuestos tuvieran ver con la oportunidad de dotar de un marco jurídico la competencia desleal, o la sociedad anónima, o el mercado de valores, o , la actividad bancaria, o la ordenación del transporte, por poner algunos ejemplos y variados. Lo cual evidencia que estamos ante una Propuesta que responde a una opción de política legislativa concreta y que, por tanto, podría existir la opción contraria.

El Informe del Grupo de Expertos, intuimos, ofrecerá una justificación objetiva -desde las perspectivas económica, social y jurídica-, que arrope la opinión favorable hacia sobre la oportunidad de una Ley de Economía Social, y ofrecerá a los poderes públicos un “borrador” de texto articulado que, posiblemente, altere, incluso en cuestiones sustanciales, la propuesta formulada por CEPES.

La intuición que manifestamos se ve fortalecida ante la noticia de que el Pleno del Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha aprobado recientemente<sup>24</sup> el Dictamen sobre “Distintos tipos de empresa”, en el que se reconoce la economía social como sector institucional de la economía y su papel en la consolidación del modelo social europeo y en la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de empleo, competitividad y cohesión social. Y conviene resaltar entre sus conclusiones la que tiene que ver con la petición, a la Comisión Europea y a los Estados miembros, de crear registros estadísticos de las empresas de la economía social<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> El día 1-10-2009 y por 113 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones. El ponente de este Dictamen ha sido el español D.Miguel Ángel Cabra de Luna, asistido por José Luis Monzón en calidad de experto. Fuente: [www.observatorioeconomiasocial.es](http://www.observatorioeconomiasocial.es).

<sup>25</sup> Según los criterios armonizados por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-1995) en el *Manual Europeo de Cuentas Satélite de empresas de la economía social* y en el Informe del CESE sobre *La Economía Social en la Unión Europea*. Fuente: [www.observatorioeconomiasocial.es](http://www.observatorioeconomiasocial.es).



Quedamos a la espera del Informe del Grupo de Expertos para seguir ahondando en el estudio y análisis de la que promete ser en breves fechas una realidad legislativa, al menos, innovadora.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AA.VV. “Informe: La economía social en la Unión Europea” (CHAVES, R./MONZÓN, J.L., Dirs.), encargado por el Comité Económico y Social Europeo, 2006-2007.

CHAVES, R., “El análisis de la economía social en las políticas públicas. Visión de conjunto”, en AA.VV., *La economía social en las políticas públicas en España*, Ed. Ciriec-España, Valencia, 2007, pp. 4-13.