



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Economía Social y cooperativas de trabajo asociado
como alternativa de futuro tras la crisis provocada por la
COVID-19

Social Economy and cooperatives of work associate as an alternative for
the future after the crisis caused by COVID-19

Autor/es

María José García Andrés

Director/es

María José Lopera Castillejo

Facultad de Derecho

2021

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN.....	1
1. PRESENTACIÓN	1
2. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA.....	2
3. METODOLOGÍA	3
II. MARCO TEÓRICO-JURÍDICO.....	4
1. CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL.....	4
1.1. ORIGEN.....	4
1.2. ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA SOCIAL? DESARROLLO DEL CONCEPTO.....	5
1.3. MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA.....	9
A) Análisis del Contenido Legal.....	11
B) Entidades de Economía Social	15
C) Especial Referencia a las Cooperativas de Trabajo Asociado	18
III. PUNTOS DÉBILES EN LA LEGISLACIÓN SOBRE LA MATERIA	20
IV. APLICACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL A LA SITUACIÓN PANDÉMICA Y POSTPANDÉMICA	24
1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA.....	24
2. POSIBLES MEDIDAS DE ECONOMÍA SOCIAL APLICABLES A LA SITUACIÓN PANDÉMICA ACTUAL Y A UNA FUTURA SITUACIÓN POSTPANDÉMICA.....	28
CONCLUSIONES.....	35
BIBLIOGRAFÍA.....	37

RECURSOS INFORMÁTICOS DE CONTENIDO JURÍDICO..... 40

ANEXOS..... 45

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

a. C.: antes de Cristo

ACI: Alianza Cooperativa
Internacional

Art.: artículo

Arts.: artículos

BOE: Boletín Oficial del Estado

CCAA: Comunidades Autónomas

CEP-CMAF: Conferencia Europea
Permanente de Cooperativas,
Mutualidades, Asociaciones y
Fundaciones

CEPES: Conferencia Empresarial
Española de la Economía Social

CFES: Consejo para el Fomento de
la Economía Social

CIRIEC: Centro Internacional de
Investigación e Información sobre la
Economía Pública, Social y
Cooperativa

CNLAMCA : Comité national de
liaison des activités coopératives,
mutuelles et associatives

COVID-19: Coronavirus Disease
2019

ERTE: Expediente de Regulación
Temporal de Empleo

IMV: Ingreso Mínimo Vital

LC: Ley 27/1999, de 16 de julio, de
Cooperativas

LES: Ley 5/2011, de 29 de marzo, de
Economía Social

núm.: número

OIT: Organización Internacional del
Trabajo

ONCE: Organización Nacional de
Ciegos Españoles

PIB: Producto Interior Bruto

RD: Real Decreto

SEE: Social Economy Europe

TFG: Trabajo de Fin de Grado

UE: Unión Europea

I. Introducción

1. Presentación

La economía social se ha erigido durante siglos como un modelo capaz de traer consigo la prosperidad y el crecimiento económico a los territorios en los que se practica, lo que conlleva mayores niveles de justicia social, integración y sostenibilidad. Es por ello que he elegido esta tercera vía a caballo entre el sector público y el privado como el objeto de análisis de mi Trabajo de Fin de Grado (TFG). A través del mismo, pretendo ilustrar al lector con una visión global de lo que ha supuesto, supone y podría suponer la puesta en marcha de este modelo para el desarrollo económico y social.

Estamos viviendo una época marcada por la pandemia de la comúnmente denominada COVID-19. Esta enfermedad provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 ha avanzado alrededor de todo el planeta consiguiendo hacer tambalear incluso a las economías más consolidadas del mundo. En este contexto, el fomento, desarrollo y puesta en marcha de políticas de esta naturaleza, cobran todavía un mayor sentido, pues si bien son muchos los estragos visibles a día de hoy, parece inevitable que una vez consigamos volver a la “normalidad” sean muchos los retos que debemos afrontar a nivel mundial, y la experiencia nos ha demostrado que cuando el crecimiento económico ha ido de la mano de la economía social esto se ha traducido en términos de progresos social y democracia.

Aportar posibles medidas a esta venidera situación en el marco de la economía social pretende ser el colofón a este trabajo, pero serán muchas las paradas ineludibles que habré de tomar para poder alcanzar esa meta.

Considero primordial para entender todo fenómeno de cualquier naturaleza remontarse a sus orígenes; al cómo, el cuándo y el porqué de su surgimiento. Por ello, acometo el comienzo de mi TFG con un recorrido histórico que nos permita conocer cómo se ha ido gestando el concepto de “economía social” hasta llegar a la delimitación conceptual actual.

Por otro lado, en aras de una mejor contextualización y teniendo en cuenta la naturaleza del Grado al que pretendo poner el broche con este trabajo, profundizaré en el análisis y estudio del marco jurídico y la legislación vigente en esta materia, concreta y especialmente, me centraré en el análisis de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, abordaré su contenido, aplicabilidad, desarrollo y efectos prácticos desde la perspectiva de una posible inconsistencia. Por

último, el trabajo contará con una especial referencia a las cooperativas de trabajo asociado y a su marco jurídico en España por el interés que suscitan para el cometido que nos atañe.

2. Justificación de la Elección del Tema

Las razones que me han motivado a elegir este tema para mi TFG son varias y de diversa naturaleza.

En primer lugar, el Grado en Derecho es un Grado en el que se alcanza a estudiar multitud de ramas y materias, no obstante, dada la naturaleza intrínseca a la propia disciplina -que pretende llegar a regular todas las acciones y relaciones humanas externas dentro de una sociedad-, resulta tarea imposible desempeñar un estudio profundo de todos los ámbitos en los que el Derecho está presente. La economía social y todo lo que abarca, es una de esas materias que durante el Grado sólo se abordan de una manera superficial. Este hecho, unido a los efectos prácticos que considero, podría tener el desarrollo e implementación de estas políticas, suscita en mí un gran interés.

En segundo lugar, ha sido un elemento clave a la hora de tomar una elección sobre el tema, la situación de crisis sanitaria que vivimos a nivel mundial por la pandemia de la COVID-19. Atravesamos una época de recesión económica, y expertos y personalidades ya hablan de una futura “nueva normalidad” una vez superada y controlada la fase álgida de la pandemia. Según los expertos, la COVID-19 va a tener un fuerte y duradero impacto en el modo de vida de las personas, y la época postpandémica va a estar marcada por las importantes secuelas que quedarán a nivel social, psicológico y económico. Este contexto, me parece un caldo de cultivo ideal para estudiar otras alternativas y modelos que permitan un crecimiento económico ligado a la prosperidad inclusiva, al respeto al medioambiente y a la salud pública.

Por último, -y dejando de lado la situación actual- todos somos habitantes de un mundo hiperglobalizado, embarcado en un sistema generador de desigualdades e injusticia social. Mi interés por la economía social nace de ahí, en tanto en cuanto este campo de la Economía actúa como un “pegamento social”, y se presenta, dependiendo de su grado de aplicación, como una alternativa, o cuanto menos, como una serie de medidas paliativas de lo anterior.

3. Metodología

La estructura y el método elegidos para abordar este trabajo se corresponden con una primera parte analítica, que dará comienzo al mismo, y dentro de la misma pretendo encuadrar el tema objeto de estudio desde una perspectiva histórica y empírica, intentando responder al cuándo, cómo y porqué del surgimiento de la economía social, y a su posterior evolución hasta llegar a nuestros días. Para ello, será necesario un primer trabajo de análisis, documentación e investigación en base a los más prestigiosos estudios doctrinales sobre el asunto.

Esta primera parte analítica también contará con un análisis del marco jurídico que abordaré tras la previa lectura y estudio de todo el entramado normativo vigente sobre el tema en cuestión.

De este modo, pretendo concluir esta primera parte habiendo dotado al lector de la información precisa para poder contextualizar la evolución del concepto de economía social a lo largo de la historia, atendiendo a los fenómenos o hechos que han contribuido a ello. De la misma forma, conocer el estado actual de la cuestión -primordialmente- desde una perspectiva jurídica.

Una segunda parte del trabajo combinará elementos analíticos y críticos tras una previa búsqueda y revisión bibliográfica de los más notorios artículos y documentos doctrinales al respecto. El objeto principal de esta parte consistirá en señalar las debilidades que presenta la normativa sobre economía social, aportar posibles soluciones y aplicarlas a la situación actual y a una futura situación postpandémica. Todo ello apoyado por datos estadísticos.

El broche final al trabajo lo ponen una serie de conclusiones alcanzadas a raíz del previo estudio e investigación necesarios para el desarrollo del trabajo.

II. Marco Teórico-Jurídico

1. Concepto de Economía Social

1.1. Origen

El concepto de economía social, como ocurre con tantas otras disciplinas, no nace del estudio, sino que tiene su origen en un fenómeno empírico, en un intento del hombre por dar respuesta o solución a los problemas que se le plantean en el día a día. Fueron las duras condiciones laborales imperantes en la Gran Bretaña del siglo XVIII, incluso en plena Revolución Industrial, las que constituyeron el caldo de cultivo decisivo para el surgimiento de cooperativas y otras asociaciones populares como respuesta de los grupos sociales más desfavorecidos.¹

Este es el punto de partida de la disciplina que hoy conocemos como economía social si bien, reviste gran importancia conocer que, a pesar de poder datar el origen de la misma en este periodo histórico, habían existido a lo largo de la historia diversos pensadores y pequeñas comunidades que, desde una visión inconformista y escéptica del modo en que se ha ido organizando la sociedad a lo largo del tiempo, intentaron dar otras visiones y desarrollaron e incluso llevaron a la práctica teorías cuyo eje vertebrador encajaría en un concepto primitivo de economía social. Nos remontamos al siglo V a. C., a la Antigua Grecia, cuya sociedad gozaba, ya entonces, de un complejo sistema político y económico, en el que afloraron estas teorías. En la Edad Media, y épocas ulteriores, las ya surgidas en el seno de la sociedad helena se fueron puliendo, coetáneamente a la creación de otras nuevas.²

A pesar de que tenemos conocimiento de estas prácticas en épocas anteriores al siglo XVIII, su origen se fija en la Revolución Industrial porque fue entonces cuando surgieron cooperativas, mutuas, y demás entidades que se ajustan al sistema de valores actual y a los principios de actuación que rigen hoy en día esta disciplina; y no solo eso, en este mismo periodo, el crecimiento de este modelo de entidades fue exponencial y se exportó a una gran cantidad de países esparcidos por los distintos continentes.

¹ MONZÓN, J. L. & CHAVEZ, R. (2012). La Economía Social en la Unión Europea. Bruselas, Bélgica: Unidad de Visitas y Publicaciones, 13-15. Recuperado de <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>

² MIRÓN, M.D. (2004). Oikos y oikonomia: El análisis de las unidades domésticas de producción y reproducción en el estudio de la Economía antigua, *Gerión*, 22, 70-79. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1109998>

No fue hasta mediados del siglo XIX cuando el concepto de economía social -hasta entonces solo desarrollado en teorías- pasa a ocupar un importante espacio en el objeto de sustanciales estudios económicos, coincidiendo, a su vez, con la llegada del cooperativismo a España ineludiblemente ligado al movimiento obrero.

1.2. ¿Qué es la Economía Social? Desarrollo del Concepto

Junto al concepto de economía social se han venido utilizando otros términos indistintamente (tercer sector, economía solidaria, sector no lucrativo, economía civil...), sin embargo, este intercambio de conceptos no es correcto, pues si bien todos ellos se refieren a realidades semejantes, también es cierto que cada uno de ellos integra matices distintivos que impiden esta compensación. Para referirnos al objeto que nos atañe utilizaremos la denominación “economía social” cuya delimitación conceptual se constituye como la más idónea y precisa para el tema que vamos a abordar.

El concepto “economía social” aparece recogido por primera vez en un texto del género literatura económica en 1830, año en el que el economista francés Charles Dunoyer publica lo que denominó *Nuevo Tratado de Economía Social*. Este documento constituye el primer paso dirigido a la construcción del concepto tal y como lo conocemos en la actualidad, pues hay que tener en cuenta que ha sufrido una evolución, y ha sido redefinido en numerosas ocasiones. En una sociedad inmersa en un liberalismo salvaje que obviaba la dimensión social, Dunoyer apostó por dar un enfoque moral a la economía sin desvincularse de la teoría liberal, persiguiendo aminorar los importantes costes humanos derivados de la Revolución Industrial. Entendía que, combinando la industria y la moral, los individuos podían alcanzar la libertad.³

« Enfin, le régime industriel est si loin d'exclure les inégalités sociales qu'il en implique au contraire l'existence, et que tout développement de l'industrie serait, à ce qu'il semble, impossible si les hommes étaient tous également heureux. L'action de l'industrie embrasse, comme l'enseigne l'économie politique, trois ordres distincts de travaux : l'étude des lois de la nature, l'application de ces lois à des objets déterminés, l'exécution des ouvrages conçus. Il faut donc à la société industrielle trois classes distinctes de personnes : des savans, des entrepreneurs, des ouvriers. Or rendez toutes les conditions égales, supposez un instant que tout le monde jouisse de la même fortune et de la même éducation, et la

³ ARGUDO, J. L. (2002). El tercer sector y Economía Social. Marco teórico y situación actual. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 15, 241-242. Universidad de Zaragoza.

dernière de ces classes manquera ; tout le monde naturellement voudra faire le travail du savant ou de l'entrepreneur ; nul ne voudra s'abaisser au rôle de manœuvre ; ou bien chacun sera obligé de remplir les fonctions de savant d'entrepreneur et d'ouvrier, ce qui rendra tout progrès impossible. (Charles Dunoyer, 1830)». ⁴

Fue en el periodo comprendido entre 1820 y 1860, en Francia, donde surgieron una serie de pensadores influidos en su mayoría por las premisas de T.R. Malthus y S. de Sismondi acerca de los “fallos del mercado” y del hombre como verdadero objeto de la economía. Esto dio lugar a una corriente de pensamiento muy heterogénea, cuyos integrantes se han venido a denominar “economistas sociales”. Esta primera generación de economistas sociales se encuadraba, en su gran mayoría, en la línea de pensamiento del Liberalismo económico⁵, por lo que no ponían en duda las instituciones y relaciones que generaba el capitalismo, y tampoco promovían ninguna alternativa al mismo, más bien, buscaban una reconciliación entre la economía y la moral que redundara en la paz social, siguiendo la teoría de F. Le Play.

Si bien, como hemos comentado, los llamados economistas sociales se convirtieron en una corriente de ideas muy diversas. Este giro podría atribuirse a dos importantes economistas: John Stuart Mill y Leon Walras, quienes -en la segunda mitad del siglo XIX- impulsaron una profunda reorientación de la economía social fomentando el asociacionismo empresarial de los trabajadores, y la creación de entidades cooperativas en las que se integraba un factor democrático y se aminoraba el componente capitalista.

Surgen distintas escuelas dentro de la misma corriente. Por ejemplo, aparece el socialismo asociativo, cuyos defensores más notorios fueron R. Owen, Fourier, y Proudhon. Dentro de esta misma escuela de pensamiento también surgieron importantes diferencias entre sus adscritos; sin embargo, todos ellos coincidían en la condena del capitalismo por ser un sistema injusto generador de desigualdades y en la idea de que había que buscar una alternativa a este sistema.

⁴ Traducción: Finalmente, el régimen industrial está tan lejos de excluir las desigualdades sociales que implica, por el contrario, su existencia, y que cualquier desarrollo de la industria sería, parece, imposible si todos los hombres fueran igualmente felices. La acción de la industria abarca, como enseña la economía política, tres órdenes de trabajo distintos: el estudio de las leyes de la naturaleza, la aplicación de estas leyes a determinados objetos, la ejecución de obras diseñadas. Por lo tanto, la sociedad industrial necesita tres clases distintas de personas: sabios, empresarios y trabajadores. Ahora haga que todas las condiciones sean iguales, suponga por un momento que todos disfrutan de la misma fortuna y la misma educación, y la última de estas clases fracasará; naturalmente, todos querrán hacer el trabajo del científico o del empresario; nadie querrá rebajarse al papel de trabajador; o cada uno estará obligado a cumplir las funciones de empresario y trabajador instruido, lo que imposibilitará cualquier avance.

⁵ Charles Dunoyer también se integra en esta corriente económica.

Por otra parte, en el seno de la Iglesia, comienzan a surgir iniciativas que acaban por conformar otra escuela conocida como socialcristianismo. El ideólogo y teólogo de la misma fue Henri de Saint-Simon, un socialista francés que abogaba por dotar al cristianismo de un sentido social, de modo que la moral acabara con el egoísmo reinante en la nueva sociedad industrial que se había gestado. Entendía que la Iglesia en particular, y la sociedad en general, debían aunar esfuerzos para mejorar la existencia de la clase más pobre desde una perspectiva cristiana.

Un sector del liberalismo también se abre a la dimensión social, ejemplo de ello es el ya mencionado Charles Dunoyer, así como John Stuart Mill. Y para acabar, dentro de las escuelas que *-a posteriori-* más repercusión han tenido, debemos destacar el solidarismo cuyos máximos exponentes son Léon Bourgeois, Charles Gide y la Escuela de Nimes. Dentro del solidarismo surgió una rama cercana en muchos extremos al socialcristianismo, sin embargo, también presentó una rama laica, y podría considerarse una escisión del liberalismo social francés. El solidarismo pretende acabar con el individualismo, y alcanzar una reconciliación entre el individuo y la sociedad, un equilibrio entre las libertades individuales y los derechos sociales dentro del sistema liberal.⁶

En 1896 se produce una importante ruptura con el concepto primitivo de economía social. Esto viene a colación de la publicación de *Estudios de Economía Social: Teoría del reparto de la riqueza social*. Es a raíz de esta obra de Walras cuando, además de formar parte de la Ciencia Económica, el concepto de economía social comienza a gestarse como lo conocemos en la actualidad, es decir, basado en los principios de asociacionismo democrático, mutualismo y cooperativismo. Sin embargo, *-a pesar de la relevancia de lo anterior-* el principal avance que se consigue con esta labor es la materialización del concepto a través de la proliferación de entidades⁷ tales como cooperativas, mutualidades o asociaciones que comienzan a surgir tal y como las conocemos hoy en día a raíz del enfoque práctico del que dotó Walras a su obra.

⁶ PASSANANTE, M.I. (Octubre, 2004). La Economía Social. Un análisis conceptual. Cuestiones Sociales y Económicas, 4, p. 2-5. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UCA.

⁷ Aunque es a raíz de la obra de Walras *Estudios de Economía Social: Teoría del reparto de la riqueza social* cuando tiene lugar esta proliferación de entidades de sesgo social, es preciso apuntar que, con anterioridad a la publicación de la misma ya se habían dado experiencias cooperativistas. Gran ejemplo de ello es la Cooperativa de Rochdale, fundada en 1844 por unas decenas de obreros británicos, e impulsada por William King, la cual se erigió como modelo de un gran número de cooperativas que se fueron fundando por toda Inglaterra y ciudades de Europa continental hasta constituir, en 1895, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), contribuyendo, en gran medida, al desarrollo del concepto. Extraído de: RAMÍREZ-DÍAZ, L. F., HERRERA-OSPINA, J. J., LONDOÑO-FRANCO, L. F. (2016). El Cooperativismo y la Economía Solidaria: Génesis e Historia. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24 (109), pp. 135-136.

A pesar de que en las calles la experiencia cooperativista seguía su curso, en la esfera académica se atravesó un largo periodo de estancamiento alentado por la situación que atravesaba Europa. No es hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando la economía social vuelve a ser objeto de estudio y a aparecer en la literatura económica. No obstante, es en la década de los 70 cuando en Francia comienza a gestarse e identificarse la economía social tal y como la conocemos a día de hoy. Se crea el *Comité national de liaison des activités coopératives, mutuelles et associatives (CNLAMCA)*, el cual tendrá una relevancia fundamental en la gestación y evolución del concepto. En 1980 el *CNLAMCA* publica la llamada *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»⁸

La delimitación conceptual más actual fue promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF) -en la actualidad Social Economy Europe (SEE)-, que se constituye como la entidad representativa de la economía social en el ámbito europeo en la cual está integrada la Conferencia Empresarial Española de la Economía Social (CEPES). En fin, la CEP-CMAF, elaboró y promulgó la *Carta de Principios de la Economía Social*, en la cual se establecieron como principios identitarios de la economía social los que siguen:

- 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.⁹

⁸ MONZÓN (coord.) et al. (2009). *Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la economía social*. España: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España), p. 11.

⁹ MONZÓN (coord.) et al. (2009). *Informe para la elaboración... cit.*, p. 12.

1.3.Marco Jurídico de la Economía Social en España

La Constitución Española de 1978, pese a no hacer una alusión expresa a la economía social, hace referencia a alguno de los elementos que la componen. Esta presencia en la Carta Magna, constituye el reflejo del arraigo de este tipo de entidades en nuestro país. Ejemplo de ello son los preceptos 1.1, 9.2 (que contiene la propia cláusula de igualdad social), 129.2, o los arts. 40, 41 o 47, ya más concretos.

No obstante, España se convirtió en pionera al ser el primer país europeo en aprobar una Ley específica sobre esta materia; la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que contó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y que posteriormente estudiaremos en profundidad. El objeto de esta Ley viene fijado en su artículo primero, cuando dice: «La presente Ley tiene por objeto establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social, con pleno respeto a la normativa específica aplicable a cada una de ellas, así como determinar las medidas de fomento a favor de las mismas en consideración a los fines y principios que le son propios». Conviene interpretar este artículo, atendiendo a la exposición de motivos de la misma Ley, de modo que, se concluye que lo que se persigue es dotar a este sector de un marco jurídico de apoyo y fomento que le otorgue una mayor visibilidad, respetando la normativa vigente de las entidades que lo conforman, en aras del interés general.

Es probable que la aprobación de la LES respondiera a la recomendación del Parlamento Europeo (Resolución de 19 de febrero de 2009), mediante la que se instaba a los Estados Miembros a incluir en sus respectivas legislaciones una regulación de la economía social, por ser un instrumento fundamental para conseguir los objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de empleo, competitividad y cohesión social y por su papel clave en la economía europea. Con la Resolución de 2009 se perseguía constituir a las entidades de este sector como sujetos de derechos y obligaciones y, sobre todo, como beneficiarios de políticas públicas, con el fin de que pudiesen operar en igualdad con las empresas privadas y de evitar la especulación en los mercados financieros, y, de hecho, el contenido de la LES se ajusta perfectamente a lo estipulado en la recomendación.¹⁰

10 FAJARDO, I. G. (2012). Las empresas de Economía Social en la Ley 5/2011, de 29 de marzo. Revista de derecho de sociedades, 38, p. 16.

https://www.researchgate.net/publication/261175677_Las_empresas_de_economia_social_en_la_Ley_52011_de_29_de_marzo

Recientemente, tanto a nivel europeo como nacional, se están ideando planes para potenciar y dar visibilidad a este sector. En el plano comunitario, la Comisión Europea ha anunciado la adopción de un Plan de Acción para la Economía Social que saldrá a la luz en el cuarto trimestre de 2021¹¹ con el fin primordial de generar empleos de calidad, mejorar la inversión social, crear un ecosistema idóneo en el que este tipo de entidades puedan surgir, persistir y evolucionar, así como de contribuir a un equilibrio justo, sostenible e inclusivo de la economía mediante la coordinación de las diferentes instituciones involucradas en el fomento de la economía social, que ya ha sido considerada -incluso por el Consejo de la UE- como motor clave en el desarrollo económico y social de Europa y que, además, dadas las circunstancias sobrevenidas, está siendo vista y pretende orientarse a la lucha contra la gran recesión provocada por la pandemia de la COVID-19, así como, a cumplir los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

A pesar de lo anterior, es importante precisar que la UE ya ha sacado adelante proyectos para fomentar y dotar de un marco jurídico armonizado a diferentes aspectos relacionados con este sector. Ejemplo de ello son el Reglamento (UE) 346/2013 sobre los fondos de emprendimiento social europeos, el Reglamento (UE) 1296/2013 para el empleo y la innovación social (EaSI), y la propuesta de *Estatuto para las empresas sociales y solidarias* que presentó el Parlamento Europeo en su Resolución de 5 de julio de 2018, con recomendaciones destinadas a la Comisión.¹²

Por su parte, en el plano nacional, también se han dado recientes pasos en la dirección marcada por la Unión Europea. El 24 de febrero de 2021 se aprobó por acuerdo del Consejo de Ministros la *Estrategia Española de Fomento de la Economía Social 2021-2027*, que viene a relevar a su predecesora, la *Estrategia Española de Economía Social 2017-2020* con el fin de impulsar y atender a las particularidades de las empresas de la economía social en el mercado único, reconociendo el importante papel de estas en las estrategias de recuperación económica y cohesión social por los principios y valores que las rigen.

Por último, en lo que puede suponer un hito para la economía social, hay que reseñar la gestación del *Plan Integral de impulso a la economía social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible* integrado en el Plan de Recuperación, Transformación y

¹¹ Este dato ha sido extraído de la página web del Gobierno de España: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2021/290321-economia-social.aspx>. Consultado a día 15/5/2021.

¹² ALTZELAI ULIONDO, I.: “Un marco jurídico para la empresa social en la Unión Europea”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 37, 2020, pp. 112-116.

Resiliencia que ha sido diseñado y enviado a Bruselas a colación de los paquetes financieros que ha elaborado la UE con el fin de hacer frente a los problemas y consecuencias socioeconómicas que la COVID-19 ha generado en Europa. Estamos hablando de una importante inyección de dinero que se va a emplear en el impulso de este sector, y que, de ser bien utilizada, podría suponer un antes y un después en el camino hacia la implantación y consolidación de la economía social en España.

A) Análisis del Contenido Legal

Una vez enunciados los objetivos que se persiguen con la aprobación de esta norma - recogidos en su preámbulo-, resulta preciso analizar el contenido de la misma para determinar qué delimitación conceptual se hace de la economía social, así como de las entidades que la integran, y, sobre todo, para conocer qué mecanismos proporciona la Ley para determinar qué entidades la componen y cuáles no.

En su art. 2 la LES define la economía social como el «conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos». Podemos observar, entonces, que se identifica la economía social con un conjunto de actividades económicas, y no con las entidades que las desarrollan, construyendo el concepto en base a la descripción y enumeración de los rasgos distintivos de estas.¹³ Partiendo de esta base, no parece que el concepto “actividades económicas” encaje como elemento principal de la definición, pues no existen actividades económicas exclusivas de este sector de la economía. Por lo tanto, este concepto habrá de interpretarse como “empresa”, en la concepción jurídica de empresa como forma o modo de actividad, y no como sujeto de la actividad empresarial, si bien, lo realmente distintivo de las empresas sociales es el modo en que desarrollan la actividad económica, y el fin perseguido con la misma, que no es otro que el de buscar el máximo beneficio para los socios y para la colectividad.¹⁴

¹³ PADILLA RUIZ, P. (2011). Comentarios a la Ley 5/2011, de Economía Social. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 3, 129-137. https://www.researchgate.net/publication/280828710_Comentarios_a_la_Ley_52011_de_Economia_Social

¹⁴ FAJARDO, I. G. (2012). Las empresas de Economía Social en la... *cit.*, p. 16.

Ahora bien, ¿cuáles son estos principios que rigen el modo de actividad de estas entidades? Debemos acudir al artículo 4, que enuncia los siguientes principios:

- 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 sostenibilidad.
- d) Independencia respecto a los poderes públicos.

Esta declaración de principios rectores se aleja de la propuesta lanzada desde las instituciones comunitarias, no obstante, el principal problema que presenta es que no resulta suficientemente distintiva de las empresas de la economía social.¹⁵

En cuanto al ámbito de aplicación, la norma se dirige tanto a las entidades que integran la economía social como a las Administraciones Públicas. Es el artículo tercero el que recoge el criterio competencial, que no podía ser otro que el respeto a la asignación de competencias correspondientes a cada Administración. Se trata de una norma estatal, una ley de bases que pretende constituirse como un común denominador normativo, por lo tanto, no agota la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas (CCAA), más bien, serán estas las que -mediante la aprobación y desarrollo de normas complementarias a la LES- impulsarán políticas públicas que hagan tangible el alcance de la norma. El esquema competencial respecto de las entidades reguladas en el art.5 de la LES queda entonces de la siguiente forma: las CCAA ostentarán la competencia exclusiva en materia de cooperativas (a excepción de las cooperativas de crédito, que

¹⁵PADILLA RUIZ, P. (2011). Comentarios a la Ley 5/2011... *cit.*, p. 134.

será compartida), de mutualidades¹⁶, y de asociaciones y fundaciones de diversa naturaleza siempre y cuando desarrollen su actividad principalmente en una Comunidad Autónoma. Por el contrario, el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de sociedades laborales, centros especiales de empleo, y en materia de entidades singulares, concretamente la ONCE. Sin embargo, se dan supuestos en que la delimitación competencial es más compleja, y habrá que atender a factores como la naturaleza jurídica de la entidad o la asunción o no de la materia en los propios Estatutos Autonómicos como competencia exclusiva, es el caso de las Empresas de Inserción, las Cofradías de Pescadores y las Sociedades Agrarias de Transformación.¹⁷

A este respecto, son varias las alusiones que se hacen a lo largo de la Ley a las competencias autonómicas: del art. 3 -que ya hemos comentado- se puede extraer que, ante la pasividad de los organismos autonómicos, el Estado podría realizar actividades que incumbieran a dichos territorios sin violar los ámbitos competenciales. En el art. 6 se establece la necesidad de coordinación entre el Estado y las CCAA para elaborar y mantener actualizado un catálogo con las entidades que integran la economía social. El art. 7.4 es un precepto muy relevante en este sentido, pues establece la exigencia de que las entidades representativas de la economía social de cada CCAA tengan su representación en los organismos autonómicos que se ocupen de las materias que les incumben, lo cual es un punto clave en el fomento de estas. En coherencia con el art. 7.4, el art. 8, en sus apartados primero y cuarto, insta a apoyar la economía social por parte de todos los niveles administrativos en pro del interés general, mediante políticas y medidas concretas que favorezcan el desarrollo de estas entidades. Por último, el art. 9, establece la pertenencia de las CCAA e incluso de las asociaciones locales al Consejo de Fomento de la Economía Social, que se erige como el órgano asesor y consultivo a nivel estatal sobre esta materia.

Por otra parte, las CCAA también tienen su lugar en las disposiciones adicionales de la LES. La primera establece la necesidad de coordinación entre las administraciones estatales y autonómicas en materia de estudio e información estadística sobre las organizaciones de la economía social. La segunda, relativa a la financiación, establece la posibilidad de llegar a convenios en los que se incorpore financiación, ya no solo con el Ministerio de Empleo y Asuntos

¹⁶ Conviene precisar que a pesar de que las CCAA ostenten la competencia exclusiva en materia de mutualidades conforme al art. 148.1. 20º CE, esta competencia se ve condicionada por la vigencia de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado de ámbito estatal.

¹⁷ PÉREZ DE URALDE, J. M. (2012). Algunas consideraciones sobre la repercusión de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social en la Comunidad Autónoma de Euskadi. *Gezki*, 8, pp. 43-46.

Sociales, sino también con la propia Administración General del Estado, a favor de la promoción, fomento, difusión y formación de la economía social. Y para acabar, la disposición adicional séptima, establece la exigencia de que el gobierno central apruebe un programa de impulso a la economía social, que en lo relativo a los mecanismos de revisión de la normativa con la finalidad de eliminar las limitaciones de las entidades de la economía social y en lo relativo a la remisión a las Cortes de un proyecto de reforma de la vigente Ley de Sociedades Laborales, requerirán de consulta previa a las CCAA.¹⁸

Para acabar, no podemos dejar de nombrar la aprobación de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. Se trata de la primera modificación que sufre la LES, por cumplimiento del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio de medidas urgentes anticrisis y a favor del autoempleo.

Esta reforma se justifica -como anuncia su preámbulo- por la ineficacia de la LES y su falta de desarrollo. Es a través de su art. 3 mediante el que se introducen las modificaciones que afectan a la LES, que son las que siguen: inclusión en el art. 5 de un cuarto apartado por el que se declaran entidades de economía social a los Centros Especiales de Empleo y a las Empresas de Inserción; reformulación del art. 9 cuyo texto -regulador del Consejo para el Fomento de la Economía Social- (CFES), pasa al art. 13; y en el 9, pasan a incluirse las bonificaciones aplicables a las entidades de economía social en cuotas empresariales y de la Seguridad Social; el nuevo art. 10, que regula la «capitalización de la prestación por desempleo a los beneficiarios de prestaciones cuando pretendan incorporarse como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o en sociedades laborales». También el nuevo art. 11 por el que se regulan «bonificaciones de cuotas de Seguridad Social para los socios trabajadores o socios de trabajo de las sociedades cooperativas, en período de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural o suspensión por paternidad»; nuevo art. 12, por el que se regula el «Pago único de la prestación por cese de actividad», y para concluir, la última reforma que se introduce en la LES con esta Ley es la modificación de la Disposición Final 1ª, a la que se añade una nueva referencia relativa al título competencial de los nuevos artículos que se han introducido con la reforma.

¹⁸ PÉREZ DE URALDE, J. M. (2012). Algunas consideraciones sobre la repercusión... *cit.*, p. 49.

B) Entidades de Economía Social

El Art. 5 LES se compone de un primer apartado en el que se establece un listado en el que se concretan por denominación directa una serie de entidades que forman parte de la economía social. Sin embargo, no se trata de un *numerus clausus*, esto se debe al segundo apartado de este mismo artículo, por el que se incorpora un procedimiento que otorga la posibilidad a otras entidades de incorporarse a la economía social -aunque no aparezcan en la lista del primer apartado-, cuando cumplan con requisitos tales como realizar alguna actividad económica y empresarial, ostenten reglas de funcionamiento que respondan a los principios enumerados en el art. 4 y, además, estén incluidas en el catálogo de entidades establecido en el art. 6 de esta Ley.

El reconocimiento de estas entidades, tal y como establece el art. 6, corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración, que tendrá que valorar si se cumplen los requisitos fijados en el art. 5.2, por lo que esta decisión no es totalmente discrecional.

Atendiendo ahora al listado que aporta la Ley se señalan diez tipos de entidades que forman parte de la economía social. Vamos a proceder a nombrar y explicar brevemente cada una de ellas:

1º- Cooperativas: «es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley» en virtud de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, de aquí en adelante LC. Estos principios que nombra el precepto se desarrollan todos en la LC y son los siguientes:

- Principio de puerta siempre abierta
- Principio de una persona, un voto
- Principio de participación en los beneficios en función del trabajo del socio, no de su capital
- Principio de escuela de democracia económica
- Principio de desarrollo sostenible y compromiso democrático con lo local

Además, también existe otra Ley de ámbito estatal que regula una esfera concreta de las cooperativas, el régimen fiscal, es la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre el Régimen Fiscal de las Cooperativas.

2º- Mutualidades: «son entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras», tal y como se establece en el RD 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social.

3º- Asociaciones: su régimen jurídico se recoge en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y se trata de conjuntos de «tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y se dotan de los Estatutos que rigen el funcionamiento de la asociación». Para que sean consideradas entidades de economía social, atendiendo a la LES, las asociaciones deben llevar a cabo una actividad económica.

4º- Fundaciones: «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», tal y como establece la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Sin embargo, para que sean consideradas entidades de economía social -atendiendo a la LES-, las fundaciones deben llevar a cabo una actividad económica que tiene que estar vinculada con los fines fundacionales o ser complementarias o accesorias de las fundaciones.

5º- Sociedades laborales: reguladas en el Real Decreto 2114, de 2 de octubre de 1998, que regula el Registro Administrativo de Sociedades Laborales y la Ley 44/2015, de 14 de octubre de sociedades laborales y participadas, son sociedades que se caracterizan porque la mayoría del capital social pertenece a los trabajadores con contrato indefinido, y, además, cumplen los siguientes principios: ningún socio puede poseer más del 33.33 % del capital, excepto si es una entidad pública o no tiene ánimo de lucro, en cuyo caso, su participación no podrá superar el 50%, es imprescindible el consenso entre los socios trabajadores en todas las decisiones estratégicas, limitación en el número de horas trabajadas, pueden ser limitadas o anónimas, y, por último, los trabajadores tienen preferencia en la transmisión de acciones/participaciones, primero aquellos con contrato indefinido, luego los socios trabajadores y en último término, los socios capitalistas, la sociedad y, finalmente, podría optar un tercero ajeno a la sociedad.

6º- Empresas de Inserción: se regulan por la Ley 44/2007, de 13 de Diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción, que las define como «aquella sociedad

mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario», y además deben cumplir con una serie de requisitos, entre los que destacan la necesidad de estar participadas en al menos un 51% por una organización social o entidad sin ánimo de lucro, tener entre sus trabajadores un porcentaje de trabajadores de inserción o aplicar, al menos el 80% de los resultados o los excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio económico a la mejora o ampliación de las estructuras productivas y de inserción.

7º- Cofradías de pescadores: se regulan en la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado y se definen como «corporaciones de derecho público sectoriales, sin ánimo de lucro, representativa de intereses económicos de armadores de buques de pesca y de trabajadores del sector extractivo, que actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero, cuya gestión se desarrolla con el fin de satisfacer las necesidades e intereses de sus socios, con el compromiso de contribuir al desarrollo local, la cohesión social y la sostenibilidad».

8º- Centros especiales de Empleo: se regulan en el RD Legislativo 1/2013, Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, que los define como «aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente». Las plantillas de los Centros especiales de Empleo deben estar formadas por el mayor número de personas con algún tipo de discapacidad (igual o superior al 33%) que permita su capacidad productiva, siempre y cuando no constituyan menos del 70% de total de los trabajadores. Los Centros especiales de Empleo pueden ser creados por organismos públicos, privados o por empresas, y, además de

proporcionar empleo remunerado a estos colectivos les proporciona formación y apoyo laboral y personal, promoviendo el tránsito al mercado laboral ordinario de estas personas.

9º- Sociedades agrarias de transformación: Se rigen por el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades agrarias de transformación que las define como «sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad».

10º- Entidades singulares: son creadas por normas específicas y deben responder a los postulados de la LES. La entidad singular de más relevancia es la ONCE, que se rige por lo dispuesto en el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de reordenación de la ONCE y sus vigentes Estatutos.

C) Especial Referencia a las Cooperativas de Trabajo Asociado

Las cooperativas de trabajo asociado son un tipo específico de cooperativas de los regulados en la LC, concretamente en su art. 80 las define de la siguiente manera «Son cooperativas de trabajo asociado las que tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante el esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes y servicios para terceros», de lo que se deduce que poseen un fin social mutualista.

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978, y el régimen competencial establecido en la misma, las CCAA asumieron la competencia exclusiva de estas, de modo que cada CCAA ha establecido su régimen autonómico particular. En Aragón, por ejemplo, encontramos la Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón. La aplicación de Ley estatal queda relegada a cooperativas que realicen su actividad en territorio de varias CCAA, o a su aplicación de forma supletoria cuando la Ley autonómica presente lagunas, así como en aquellos territorios que no hayan legislado en la materia.

Además, las cooperativas cuentan con un régimen tributario especial, recogido en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre régimen fiscal de las cooperativas, y en el RD 1345/92, de 6 de noviembre, sobre normas para la adaptación de las disposiciones que regulan la tributación sobre el beneficio consolidado a los grupos de sociedades cooperativas.

Las cooperativas se rigen por los siguientes principios que aplicaremos al tipo en cuestión:

- El principio de puertas abiertas por el cual cualquier persona interesada en la actividad que presta la cooperativa a sus socios puede integrarse en ella. Para ello, la normativa prevé diversos mecanismos: la solicitud de ingreso se solicita ante el órgano de administración y sólo puede ser rechazada de forma motivada, la voluntad de los socios es irrelevante en este procedimiento, el incremento de capital que conlleva el ingreso de un nuevo socio no repercute en una modificación de los estatutos puesto que el capital social es variable, y también indivisible, característica que hace que sea más asequible el acceso a nuevos socios. Un último mecanismo exclusivo de las cooperativas constituye un reflejo de este principio; es el establecimiento de un porcentaje máximo de terceros con quienes puede operar la cooperativa. Este principio, además de regir para el ingreso de nuevos socios, también se ejecuta cuando alguno de ellos quiere abandonar esta condición.
- El principio democrático: cada socio trabajador cuenta con un voto, independientemente de la cuantificación de su trabajo. Además, la otra vertiente de este principio se traduce en que solo podrán ostentar cargos en la administración de la cooperativa los socios de la misma.
- Participación económica del socio: por un lado, el socio debe contribuir económicamente al capital social de la cooperativa en el momento de su ingreso en la misma, y, por otro lado, debe contribuir con su trabajo, de modo que no recibe un salario, sólo el derecho a participar en los resultados del ejercicio, sean positivos o negativos, con sus correspondientes consecuencias.

III. Puntos Débiles en la Legislación sobre la Materia

El hecho de que se haya legislado en la materia ya es un paso cuantitativo en la institucionalización y fomento de este sector, no obstante, la Ley presenta debilidades que habría que subsanar con el objetivo de fortalecerla y hacerla más efectiva.

El más manifiesto inconveniente que presenta la Ley es quizás la falta de concreción en lo relativo a las medidas a seguir para alcanzar los objetivos que en la misma se marcan, que recordemos, son dotar a este sector de un marco jurídico de apoyo y fomento que le otorgue una mayor visibilidad, respetando la normativa vigente de las entidades que lo conforman, en aras del interés general.

Lo anterior nos conduce a plantearnos el grado de efectividad de la norma, que estudiaremos a partir del análisis de varios parámetros; el primero de ellos es la técnica legislativa a partir de la cual se ha constituido la norma. En este primer punto ya encontramos complicaciones, pues si bien se ha dotado a este sector con una norma con rango y fuerza de Ley, en la práctica este hecho no resulta tan evidente. Llegaremos a este punto.

A este respecto, cabe destacar la incorporación al texto de disposiciones que no tienen relación con la economía social ni con el objeto de la norma aprovechando su rango legal, se trata de las Disposiciones adicional sexta y final tercera, relativas al «Ejercicio de actividades sanitarias por titulados universitarios de Licenciado en Psicología o Graduado en el ámbito de la Psicología» y a la «Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio», respectivamente. Esta técnica legislativa es muy dañina, tanto para la claridad del ordenamiento como para la seguridad jurídica, y en lo referente a la Ley también afecta de modo nocivo, pues se contempla como un “cajón de sastre” cuyo contenido carece de valor.

Por el contrario, la Disposición adicional séptima¹⁹ es especialmente interesante, pues se prevé la aprobación de un programa de impulso a la economía social en el periodo de seis meses

¹⁹ De conformidad con la Disposición adicional séptima de la LES: «El Gobierno aprobará en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, un programa de impulso de las entidades de economía social, con especial atención a las de singular arraigo en su entorno y a las que generen empleo en los sectores más desfavorecidos. Este programa entre otras reflejará las siguientes medidas:

1.º Previa consulta a las entidades representativas de la economía social, del Consejo para el Fomento de la Economía Social y de las Comunidades Autónomas, revisará la normativa necesaria para eliminar las limitaciones de las entidades de la economía social, de forma que estas puedan operar en cualquier actividad económica sin trabas injustificadas.

desde la entrada en vigor de la Ley. Sin embargo, el mencionado programa llegó años más tarde, concretamente en julio de 2015 con el denominado “Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social 2015-2016” cuyo contenido cumplía con dos de las premisas enunciadas en la Disposición (Ilustración 1). Concretamente, el Eje 2 aborda la «revisión y actualización del marco jurídico con el objeto de eliminar las limitaciones a las entidades de la economía social, simplificar trámites y armonizar regímenes», sin embargo, ninguna de las medidas enunciadas en el programa parece responder al mandato primero de la Disposición relativo a eliminar trabas para las entidades de economía social a la hora de llevar a cabo cualquier actividad económica. Respecto al resto de medidas que sí que se incluyeron en el Programa, algunas de ellas no se han ejecutado y otras fueron ejecutadas con retraso. Así bien,

«[...] no podemos eludir un comentario sobre un insistente y relevante defecto de forma que se viene consolidando en la aplicación tanto de las medidas derivadas de la Disposición adicional séptima como en cualquiera otra que se adopta en relación con la materia de la economía social»²⁰

refiriéndose con esto último, a la violación sistemática de los art. 13.2 y 8.4 relativos a la necesidad de que el CFES²¹ emita informe previo a la toma de medidas y que las CCAA colaboren, respectivamente.

El siguiente parámetro a valorar es la reglamentación y desarrollo de la Ley. Este ha sido inexistente, hecho del que se pueden extraer dos conclusiones en las que coincido de nuevo con Pérez de Uralde; por un lado, se deduce una mala praxis legislativa que se traduce en una Ley mal planteada y elaborada, lo que dificulta la tarea reglamentaria, y por otro lado, una falta de interés e infravaloración del objeto de la norma por parte de las administraciones públicas, sujetos llamados a desarrollarla y aplicarla tanto por el actual art.13 como por la Disposición final segunda, que establecen la necesidad de reglamentación en lo relativo al régimen de funcionamiento y

2.º Previa consulta a las entidades representativas de la economía social, del Consejo para el Fomento de la Economía Social y de las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes un proyecto de ley que actualice y revise la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales.

3.º Previa consulta con las entidades que realizan acción social revisará la normativa de desarrollo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que le es de aplicación, con el objeto de simplificar los procedimientos regulados en la misma».

²⁰ PÉREZ DE URALDE, J.M. (2017) Aplicación, desarrollo y reforma de la Ley 5/2011 de Economía Social. ¿Un derecho debilitado? *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 125, p. 138.

²¹ El incumplimiento de la Ley a este respecto es tan flagrante que el CFES ni siquiera fue oído en el proceso de reforma y modificación de la misma, siendo en este caso obligatorio el informe previo de este órgano por mandato del art. 13.2.a) LES.

composición del CFES, así como una habilitación general para legislar en cuanto sea necesario para la aplicación de la LES.

Esta falta de reglamentación constituye una oportunidad perdida, o al menos hasta el momento, inutilizada, de subsanar los errores técnicos y de redacción que presenta la Ley y de contribuir a su eficacia, aplicación e interpretación.

Lo mismo ocurre con la mencionada reforma a la que fue sometida la LES a través de la Ley 31/2015. El objeto de esta reforma se concretaba -tal y como se enuncia en su preámbulo- en sistematizar y aglutinar en una sola norma toda la regulación relativa a incentivos y medidas con el fin de contribuir a la eficacia de la misma en aquellos puntos susceptibles de mejora. Nada más lejos de la realidad, contribuyó de nuevo a generar mayor inseguridad jurídica al modificar preceptos que nada tenían que ver con ello, dotar de rango legal a materias propias de regulación reglamentaria y al utilizar indiscriminadamente los diferentes rangos normativos para regular asuntos homologables. Ejemplo de ello es la modificación que se introdujo en el art. 5 de la LES, relativo a las entidades de la economía social. A través de la reforma se llama a incluir a los Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción como entidades de la economía social susceptibles de aparecer en la Ley, mientras que, en este mismo artículo, se enuncia la posibilidad de dotar de la misma condición a otro tipo de entes conforme a lo que establezcan los reglamentos.

Previo análisis podemos concluir que se ha sometido a la LES a un proceso deslegalizador por el que se relega a un futuro desarrollo reglamentario la aplicabilidad de muchos de los extremos que la integran, de modo que la Ley acaba siendo privada de las características y resistencia que se le presupone a una norma con rango legal. Esto se ha traducido y se traduce en una aplicación prácticamente nula de la misma, pues si bien, hemos criticado el proceso deslegalizador al que ha sido sometida, contradictoriamente, también criticamos su falta de desarrollo reglamentario pese al mandato legal que se formula en la misma. Todo ello nos conduce a integrarla en lo que la doctrina denomina “*soft law*” o “Derecho blando”, es decir, aquel ámbito del Derecho que cataloga los textos que no tienen carácter imperativo. Formalmente, integrar a la LES dentro del “Derecho blando” resulta un despropósito ya que se trata de una norma con rango legal; no obstante, con ello pretendemos aludir, como ya lo han hecho otros juristas, a la posibilidad de integrar en esta categoría «aquellas normas que se componen tanto de reglas taxativas y obligatorias como de

determinaciones principales cuyo cumplimiento es susceptible de no estar determinado por la propia norma, siendo considerado como “*mandatos de optimización*”». ²²

²² PÉREZ DE URALDE, J.M. (2017) Aplicación, desarrollo y reforma de la Ley... *cit.*, pp. 151-154.

IV. Aplicaciones de la Economía Social a la Situación Pandémica y Postpandémica

1. Situación Actual de la Economía Social en España

El objetivo de esta reseña es ofrecer una visión global de la implicación de la economía social en el conjunto de la economía española actual. Para ello, nos disponemos a hacer una recopilación de los datos más significativos y actuales de los que disponemos, recogidos todos ellos en el último informe emitido en 2020 por la CEPES que lleva por título “Análisis del impacto socioeconómico de los valores y principios de la economía social en España”.

En el panorama actual, la economía social se presenta como un sector muy desigual tanto en el ámbito territorial como en el sectorial, pese a ello, resulta ilustrativo destacar que las empresas de economía social en España, representan el 10% del PIB, el 12,5% de los puestos de trabajo, y todavía más relevante si cabe es el dato que establece que el 42,8% de la población española está vinculada directa o indirectamente a la economía social. Según el informe, en el total del tejido empresarial español, las entidades de economía social representan el 6% del total, lo que significa que, de cada 100 empresas privadas, 6 pertenecen al ámbito de la economía social. No obstante, este dato varía mucho entre comunidades, siendo Extremadura, Castilla y León, Navarra, País Vasco y Murcia las CCAA que más contribuyen a elevar ese índice. En el ámbito sectorial, el espacio en el cual la economía social es más relevante es en el relativo a los servicios sociales (en el que tiene una presencia de un 41,2%) seguido del sector de las actividades artísticas y recreativas, la educación, la agricultura y el sector energético (Ilustración 2).

Si ponemos en relación la presencia de las entidades de economía social en el conjunto del tejido empresarial español con los datos económicos enunciados anteriormente, las conclusiones que se pueden extraer resultan muy favorables a este sector.

En cuanto a las entidades de economía social que mayor peso tienen dentro del sector, nos encontramos con las asociaciones y fundaciones que se erigen como las más numerosas representando en torno al 53,2% del total, con un 32,8% les siguen las cooperativas y los Centros Especiales de Empleo que representan un 6,7% del total. El resto de entidades enunciadas en la Ley tiene una representación ínfima.

Tras este breve recorrido introductorio podemos concluir que la economía social en España presenta un desarrollo muy desigual, tanto territorialmente como sectorialmente, lo cual guarda relación, pues como hemos visto los sectores en los que menos presencia tiene son los relativos al comercio, los servicios y la industria, por ello, son las CCAA más industrializadas (como

Cataluña), las que suelen tener una menor presencia de estas entidades. No obstante, se pueden dar excepciones, ya que entran a condicionar otra serie de factores.

Resulta de mayor interés para el caso que nos acontece determinar las consecuencias prácticas del regir de las entidades de economía social, cuya praxis se encuentra condicionada al cumplimiento de unos principios y valores que las diferencian de las empresas mercantiles.

El funcionamiento de este tipo de entidades repercute en un crecimiento inclusivo y en la reducción de desigualdades, hecho que favorece la cohesión social y territorial. La manifestación de lo anterior la encontramos en los datos que apoyan y sustentan la afirmación. Resultan indicadores de la cohesión social parámetros como la creación de empleo inclusivo, es decir, dotar de empleo a personas con dificultades de acceso al mismo (personas discapacitadas o mayores de 55). En 2018, eran más de 170.000 personas pertenecientes a colectivos con dificultades para encontrar empleo las que se encontraban ocupadas en alguna entidad del sector de la economía social. Además, también hay que hacer referencia a la calidad de estos empleos, presentando las entidades de economía social índices mucho mayores de contratos indefinidos (80%) que las empresas mercantiles, así como una menor dispersión salarial (65% frente al 102% que presentan las sociedades mercantiles en cuanto a la diferencia de salarios entre los puestos de mayor y menor cualificación).

Estas entidades son generadoras de valor social, fiel reflejo de los principios que las rigen entre los que se recoge el valor de la igualdad. También contribuyen a este propósito en la esfera externa, manifestación de ello -teniendo en cuenta la ya mencionada menor dispersión salarial-, son los mejores resultados obtenidos en cuanto a las brechas salariales de género, -significativamente menores que en el sector económico tradicional-; la diversidad en la dirección, -integran un mayor número de mujeres y de personas con discapacidad-; o las posibilidades de una mejor conciliación entre la vida familiar y profesional. De igual manera, contribuyen a la oferta privada de servicios sociales y de educación.

La presencia de las entidades de economía social en el ámbito de la dependencia y la atención de personas mayores y con discapacidad es significativa (asciende al 43,5% del total de la oferta y hasta el 59,3% en el caso de los servicios sociales sin alojamiento mientras que en el total del tejido productivo solo representan el 4,4%). Lo mismo ocurre con los servicios de educación, pese a no ser tan significativa, la presencia de la economía social en este sector asciende a un 20,5% de los oferentes. (*Ilustración 3*)

El desempeño de la economía social en favor de la cohesión territorial se traduce en los siguientes términos: las empresas de economía social tienen una mayor presencia en las ciudades de tamaño intermedio, así como en el medio rural. Esto contribuye a generar empleo en los entes locales fomentando su competitividad y combatiendo la despoblación. Para apoyar la afirmación procederemos a aportar algunos datos significativos: las empresas de economía social se ubican mayoritariamente en ciudades de menos de 40.000 habitantes -las mismas aglutinan el 60,2% de ellas y el 54,6% de sus trabajadores, y generan el 5,2% del empleo en estos territorios-. Este hecho contribuye a la diversificación de sectores económicos, al fomento de un mejor aprovechamiento de las potencialidades y al acercamiento de los servicios sociales y educativos a estos lugares que en muchas ocasiones carecían de ellos, lo que favorece la competitividad de los entes locales y constituye una barrera contra la despoblación.

Por último, ya que resulta lo más concluyente, vamos a proceder a analizar el impacto de la economía social en términos monetarios. Los beneficios totales que aporta la economía social al conjunto de España se cifran en más de 6.000 millones de euros anuales. La economía social supone cada año un 10% del PIB, lo cual no es nada desdeñable, sin embargo, todavía resulta más relevante el valor social que genera pues debemos contar que el 71,7% de estos beneficios se corresponden con la ocupación de colectivos con dificultades de acceso al empleo y el 16,9% a la mayor estabilidad de este.

Los sujetos beneficiarios son varios: los hogares de los colectivos con mayores dificultades de acceso al empleo, reciben casi 4.000 millones de euros anuales en salarios netos, le siguen las administraciones públicas, receptoras de 1.770 millones de euros anuales y, por último, las propias entidades de economía social cuyo beneficio neto anual asciende a 528 millones de euros anuales.

Los beneficios directos se reflejan en 5.535 millones de euros anuales que se corresponden con las rentas netas generadas y percibidas por uno u otro sujeto beneficiario, de los cuales 4.464 millones de euros anuales son los destinados a las rentas de los colectivos que presentan dificultades para encontrar empleo.

En cuanto a los beneficios indirectos: constituyen un parámetro más difícil de contabilizar. Hacen referencia a lo que no se ha gastado gracias a la praxis de las entidades de la economía social que se rigen por unos principios y valores diferenciados; ejemplo de ello son las prestaciones

por desempleo, tanto contributivas como asistenciales que no se han pagado. La cifra total de beneficios indirectos se estima en casi 700 millones de euros anuales.²³

El impacto que tienen las empresas de economía social desde la perspectiva socioeconómica es muy relevante, pues además de contribuir favorablemente a los datos económicos del país, desempeñan una función social que es difícil de valorar en términos económicos aunque no humanitarios, ejemplo de ello es la prestación de empleo a distintos colectivos -como el de las personas discapacitadas- que en el sector privado tradicional difícilmente encontrarían una ocupación. Podemos concluir previo análisis, que la economía social es un sector que contribuye al desarrollo y crecimiento inclusivo de la economía de un país, dotando a esta de un equilibrio que nunca podría alcanzarse por medio de las empresas mercantiles.

²³ CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE LA ECONOMÍA SOCIAL (CEPES) (2020). *Análisis del impacto socioeconómico de los valores y principios de la economía social en España*. Madrid, España, p. 84.

2. Posibles Medidas de Economía Social Aplicables a la Situación Pandémica Actual y a una Futura Situación Postpandémica

La pandemia de la COVID-19 además de los daños irreparables que ha provocado y sigue provocando a nivel humanitario, también ha sacudido los cimientos de las economías de los distintos estados, incluido, -como no podía ser de otra forma- España. Caída del PIB, recesión económica y destrucción de empleo, son sólo algunas de las consecuencias que ha traído consigo la pandemia.

Si bien, la COVID-19 no es la única amenaza a la que se enfrenta la Humanidad: otras pandemias víricas, desastres naturales, guerras o el galopante cambio climático también amenazan tanto nuestro planeta como la estabilidad económica y el bienestar social. Es por ello que las propuestas y medidas que vamos a enunciar serían aplicables con matizaciones a cada uno de estos fenómenos.

Resulta evidente que algunos de estos sucesos no son causados ni tampoco pueden ser evitados por el ser humano, sin embargo, no se pueden considerar hechos meramente exógenos a la economía, pues el sistema, la estructura institucional, económica y social que presenta un país puede influir positiva o negativamente en los efectos que estos fenómenos provocan o incluso en que se lleguen a producir. Podemos poner en este caso el claro ejemplo del cambio climático, propiciado y agravado por la globalización y el sistema económico vigente, así como las evidentes carencias en mecanismos y elementos clave para hacer frente a situaciones de crisis y emergencia que quedaron manifiestas con el estallido de la pandemia.

Centrándonos en el contexto actual, lo primero a tener en cuenta son los condicionantes inherentes al concreto virus que modelan el terreno en el que nos vamos a tener que mover y que son los que siguen: necesidad de distancia física entre personas (lo que condiciona tanto las relaciones sociales como económicas y laborales), impulso del teletrabajo y la digitalización - consecuencia de lo anterior-, reducción del radio en el que operar como consumidor debido a la reducción de movilidad, «[...] el uso del plástico por su idoneidad profiláctica frente al contagio, y [...] la extensión de la desconfianza, la inseguridad, la incertidumbre y el miedo a la pérdida de la salud y la vida.»²⁴

²⁴ CHAVES-ÁVILA, R. (2020): “Crisis del Covid-19: impacto y respuestas de la economía social”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 63, p. 29.

Estos condicionantes han favorecido nuevas formas de desigualdad. Debido a la necesidad de distancia social, aquellos sectores que requieren contacto físico han sufrido más las consecuencias de la crisis que aquellos que no lo requieren; lo mismo ocurre con aquellos sectores que se nutren de la movilidad de la población, como el turismo, y en cuanto a la digitalización de las relaciones laborales, también entraña un peligro que podría concretarse en la exclusión del tejido laboral de aquellas generaciones y colectivos no digitalizados.

La economía social por los principios por los que se rige, se erige como un arma eficaz frente a las crisis. Como hemos podido constatar con los datos estadísticos aportados en el apartado anterior, actúa en favor de la cohesión social y territorial y es una disciplina generadora de valor social que se traduce en mejores parámetros en términos de igualdad y democracia. Está empíricamente demostrado que los territorios donde está más desarrollada y asentada esta disciplina responden mejor ante las crisis²⁵.

Las entidades de la economía social y en concreto las cooperativas de trabajo asociado contribuyen a ello de diferentes maneras que son sintetizadas en el Informe de la OIT. Las más relevantes al supuesto que nos atañe son las siguientes: fomentan la organización de la población repercutiendo en una mayor incidencia política y capacidad de interlocución, actúan en favor de la colectividad y el sentimiento de pertenencia al grupo, son proveedoras de servicios esenciales y mantienen el sustento y empleo de la población afectada por la crisis, reducen la vulnerabilidad de los grupos más desfavorecidos, constituyen un sector clave en el desarrollo de políticas públicas con objetivos a medio y largo plazo (pues son capaces de canalizar las transformaciones socioeconómicas), y, además, fomentan la democracia.²⁶

En vista de la situación actual, y de hipotéticas situaciones venideras, podríamos tildar de necesaria la aprobación de políticas públicas que repercutiesen en un fortalecimiento y desarrollo de la economía social, generando de esta manera un tejido institucional y estructural a su alrededor que repercutiese en una mayor estabilidad y seguridad -objetivo para el cual este sector resulta idóneo-. Es un hecho que a raíz de la pandemia se ha legislado sobre muchos extremos que afectan o están relacionados con la economía social, no obstante, habremos de determinar si este despliegue de normas contribuye de manera eficaz al desarrollo y asentamiento de la misma.

²⁵ El Informe de la OIT de 2001 lo constata.

²⁶ CHAVES-ÁVILA, R. (2020): Crisis del Covid-19: impacto y respuestas... *cit.*, p. 31.

Antes de nada, hay que contextualizar este despliegue de normas en lo excepcional y precipitado de la situación, haciendo una crítica justa y objetiva, y considerando la buena intención de los objetivos que se persiguen con las mismas, que no son otros que la defensa del empleo y del tejido productivo. Entre las actuaciones más relevantes nos encontramos con las implementadas por el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, mediante este Real Decreto quedó asimilada la situación de baja por COVID a la de accidente de trabajo a efectos de la prestación económica. Asimismo, se concedieron aplazamientos en el ámbito tributario y bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social mediante las que se perseguía proteger el trabajo de los empleados fijos discontinuos.

Por otra parte, en lo que probablemente habrá constituido el eslabón más importante de cara a frenar el impacto económico y sociolaboral propiciado por la pandemia, nos encontramos con la flexibilización de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs), que a pesar de ser una figura ya prevista en la legislación laboral común, fue regulada a través del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, con el objetivo de agilizar y simplificar la tramitación de los mismos, tanto para los casos de suspensión de contratos como para los de reducción de jornada, amoldando los supuestos de sujeción a la coyuntura de la situación, de modo que se facilitó el acogimiento a los ERTes de las empresas cuya actividad quedó afectada por la pandemia, ya sea por imposición del Gobierno mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, o bien, por haberse visto afectadas por la declaración del estado de alarma debido a las características del propio sector en el que operan, a pesar de no haber sido clausuradas por Decreto.

Con la excepcional regulación de los ERTes e intentando cumplir con el objetivo previamente señalado, se introdujo un nuevo concepto jurídico, “fuerza mayor parcial” que rompe con el concepto jurídico tradicional de fuerza mayor, y que persigue la posibilidad de acogimiento a los ERTes de todas las empresas que en mayor o mayor medida se hayan visto afectadas.

Cuestión también relevante es la reciente regulación del trabajo a distancia, configurada a través del Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Con esta norma se ha perseguido -además de evitar la propagación del virus- aportar alternativas a los propios

empresarios para garantizar el mantenimiento de la actividad. Resulta curioso encontrarnos en este mismo Decreto Ley lo que se podría denominar una “norma intrusa”, que constituye una técnica legislativa poco ortodoxa que, en definitiva, viene a modificar la regulación de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital (IMV) adoptada por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV, aligerando algunos requisitos de acceso a la misma, y corrigiendo algunas disfuncionalidades que presentaba a razón de que los colectivos más vulnerables pudieran tener acceso a la misma en el menor tiempo posible.

Tras haber enumerado algunas de las actuaciones con más repercusión llevadas a cabo en el ámbito laboral, y teniendo todas ellas vinculación con el sector de la economía social, procedemos a analizar las medidas que de manera más directa se han adoptado al respecto, aunque en efecto, el despliegue normativo no es magnánimo ya que no se ha aprobado ninguna norma específica, si bien, sí que se han incluido alusiones concretas que refieren en exclusiva a las entidades de la economía social.

El Real Decreto-ley 8/2020, establece la posibilidad de que los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado se acojan al ERTE por fuerza mayor, así como por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, concediéndoles la prestación contributiva por desempleo incluso en aquellos casos en que no tengan cotizado el período mínimo exigido.

Por su parte, el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, introduce una medida para flexibilizar de forma temporal el uso del Fondo de Promoción y Educación de las Cooperativas, y de este modo, poder destinarlos a paliar los efectos de la crisis sanitaria. Complementariamente, prorroga en 12 meses el plazo estipulado en la legislación tradicional para incorporar al tercer socio necesario para poder constituir una Sociedad Laboral.

Tras esta breve reseña hemos podido observar que, aunque se han adoptado medidas en el buen camino, pareciera que estas tienen poco recorrido, tanto por la mejorable técnica legislativa utilizada, como por la excepcionalidad y duración definida de las mismas, si bien es de justicia remarcar que han sido diseñadas en una situación urgente y excepcional que no ha dejado un margen de tiempo aceptable para, quizás, hacerlo de otra manera. No obstante, en contraposición con lo anterior, debemos destacar la tramitación y aprobación reciente de tres leyes que otorgan mayor seguridad jurídica y valor normativo rompiendo con la tendencia seguida durante toda la pandemia. Son las que siguen: la Ley 3/2021, de 12 de abril, por la que se adoptan medidas

complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19; la Ley 4/2021, de 12 de abril, por la que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19 y la Ley 2/2021, de 29 de marzo, medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En medio de este compendio de normas, se ha aprobado recientemente el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a través de la Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021. Este Plan tiene por objeto el desarrollo de los fondos europeos de recuperación, los llamados Next Generation EU, que persiguen reparar los daños producidos por la pandemia en el tejido económico y social apostando por la configuración de una economía europea postpandémica más modernizada, digital y ecológica, tal y como aparece recogido en el Preámbulo de la Resolución

«[...] supone el impulso más importante de la reciente historia económica de España; se centra en la primera fase de ejecución y detalla las inversiones y reformas en el período 2021-2023, movilizándolo casi 70.000 millones de euros de transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con el fin de impulsar la recuperación y lograr el máximo impacto contracíclico. [...] se concibe como un proyecto de país que traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, tras la crisis del COVID-19, así como para preparar al país para afrontar los retos del futuro».

Parece que la economía social va a tener un papel protagonista en la ejecución de este Plan, pues además de encarnar muy bien los valores y objetivos perseguidos -construir una España verde, digital, inclusiva, con mayor cohesión social y territorial y sin brechas de género-, el Plan está vinculado a las agendas estratégicas de la UE, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

Un último impulso que refuerza el papel de la economía social en el Plan ha venido dado por la Declaración de Mannheim sobre Economía Social, resultado de la Cumbre Europea de Economía Social. En ella se insta a los Estados miembro a «[...] movilizar inversiones públicas y privadas con el fin de impulsar el desarrollo de la Economía Social», y, a su vez será integrada en los preparativos del Plan de Acción Europeo para la Economía Social que será aprobado por la Comisión Europea en noviembre de 2021.

Resultan alentadores los últimos y próximos pasos de cara a visibilizar y dotar de un papel relevante a la economía social en la regeneración del tejido económico europeo, sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer y son muchas las opciones que presentan la economía social y las cooperativas de trabajo asociado en la generación de empleo digno y justo, el cuidado del medioambiente y la cohesión social y territorial. No obstante, para que esto sea una realidad hay que esforzarse en fomentarla y legislar en esta dirección, lo que nos conduce a la siguiente pregunta: ¿cómo podrían las instituciones hacer esto posible?

En primer lugar, a través de una normativa consolidada que incorpore cláusulas sociales y medioambientales y revisando los criterios de compra pública para que sea más responsable. También es muy importante el plano de la promoción y visibilización. Este aspecto se podría promover mediante la educación, subvencionando o incluso invirtiendo en crear planes desde las instituciones para su divulgación entre los jóvenes. Existe una alternativa a la empresa privada tradicional más respetuosa con la sociedad y la naturaleza que conviene que conozcan.

En segundo lugar, apoyando y dando cobertura económica o de cualquier otra índole a los proyectos e iniciativas que vayan surgiendo en el seno de este sector. Sería verdaderamente interesante generar un tejido asociativo entre empresas públicas y cooperativas o demás entidades de economía social especialmente en lo relativo a servicios básicos y esenciales. No obstante, debemos ser realistas, y para que esto pudiera llegar a suceder el sector público desmantelado que tenemos a día de hoy, debiera sufrir un importante desarrollo.

En tercer lugar, convendría promover desde todos los niveles administrativos, en especial, desde el ámbito local, el asentamiento de entidades de economía social en su territorio mediante ayudas y facilidades, lo que podría favorecer la bajada de los niveles de despoblación que sufren muchos territorios. Asimismo, a nivel supranacional, convendría crear capital cooperativo, así como otros instrumentos financieros entrecooperativas que ayuden a fomentar el crecimiento de estos entes.²⁷

Por último, cabe destacar una propuesta alentadora integrada en el *Plan Integral de impulso a la economía social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible* recogido en el Plan de Recuperación enviado a Bruselas. Esta propuesta consiste en la reconversión a entidades de la economía social de empresas mercantiles que atraviesen un mal momento

²⁷ Esta idea de crear capital cooperativo ya aparece en el Plan Estratégico aprobado en la Asamblea General de la ACI celebrada en Kigali el 17 de octubre de 2019.

financiero o para las que no exista un relevo generacional. Sin duda, una maniobra para la conservación y protección del empleo que resulta muy interesante.

Conclusiones

Tras todo este recorrido por los orígenes, formas, principios, objetivos y resultados de la economía social, podemos decir que esta manera de entender las relaciones económicas, laborales y sociales ofrece muchas posibilidades de cara a afrontar la época postpandémica venidera, pues como se ha demostrado en experiencias anteriores la economía social ha sido un eslabón clave en la regeneración de sociedades debilitadas por crisis.

La economía social, y en concreto, las cooperativas de trabajo asociado, consiguen adaptarse y resistir mejor que las empresas privadas a circunstancias económicas adversas. Esto, tal y como ha quedado demostrado por diversos estudios llevados a cabo por instituciones tan notorias como el Fondo Monetario Internacional, es debido a que los principios de equidad, distribución y justicia social por los que se rigen son directamente proporcionales a la eficiencia económica.

En el contexto actual, protagonizado por los estragos que está dejando a su paso la COVID-19 – decenas de millares de fallecidos y afectados, caída histórica del PIB, daños en el tejido empresarial, carencias del sector público, grandes tasas de desempleo, contratos de baja calidad-unido a ciclos expansivos cada vez menores, plantean muchos problemas a afrontar en el futuro cercano que se unen a los que ya existían y se han agravado a raíz de la pandemia, como son el acceso a la vivienda de los jóvenes, problemas demográficos derivados de la incertidumbre, un incremento de la deuda pública que habrá que afrontar, el cambio climático, la despoblación o la fragilidad del sistema de pensiones. Frente a este panorama nacional, las entidades de economía social suponen una alternativa que no se puede dejar de considerar a efectos de generar un importante volumen de empleo que ayude a paliar todas estas dificultades.

Como hemos podido observar, la legislación al respecto presenta muchas carencias que convendría subsanar para fortalecer este sector, sin embargo, también resultan alentadoras las recientes medidas que se están tomando al respecto desde instituciones de todos los ámbitos territoriales, tales como el *Plan Integral de impulso a la economía social para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible* integrado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el cual constituye una apuesta por la economía social como instrumento para salir de la crisis, generar empleo, y por ende, mantener el Estado de Bienestar.

Es mucho lo que queda por hacer, y constituye una responsabilidad de los diferentes gobiernos (central, autonómicos y locales) y de los diferentes organismos e instituciones

supranacionales, trabajar unidos para la defensa, fortalecimiento y promoción de un sector que tiene mucho que aportar a la sociedad y al medioambiente, constituyendo una alternativa real al sistema capitalista globalizado que, esta vez más que nunca, ha dejado ver sus fragilidades y vulnerabilidades, así como su incapacidad y carencia de instrumentos para afrontar la salida de esta crisis.

Es hora de dar a la economía social el lugar que se merece.

Bibliografía

ALTZELAI ULIONDO, I.: “Un marco jurídico para la empresa social en la Unión Europea”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 37, 2020, pp. 105-140. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.37.17845.

ARGUDO, J. L. (2002). El tercer sector y Economía Social. Marco teórico y situación actual. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 15, 239-263. Universidad de Zaragoza.

CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE LA ECONOMÍA SOCIAL (CEPES) (2020). Análisis del impacto socioeconómico de los valores y principios de la economía social en España. Madrid, España.

CHAVES-ÁVILA, R. (2020): “Crisis del Covid-19: impacto y respuestas de la economía social”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 63, pp. 28-43.

COSTAS, A (2020). Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la economía social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (100), 11-29. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18715.

FAJARDO GARCÍA, I. G. (2003). Aspectos del régimen jurídico de la cooperativa de trabajo asociado en España. Cayapa. *Revista Venezolana de Economía Social*, 3(5),36-51. [fecha de Consulta 3 de Junio de 2021]. ISSN: 1317-5734. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62230503>

FAJARDO GARCÍA, I. G. (2012). Las empresas de Economía Social en la Ley 5/2011, de 29 de marzo. *Revista de derecho de sociedades*, 38, 245-280.
[https://www.researchgate.net/publication/261175677 Las empresas de economia social en la Ley 52011 de 29 de marzo](https://www.researchgate.net/publication/261175677_Las_empresas_de_economia_social_en_la_Ley_52011_de_29_de_marzo)

MARTÍNEZ MARTÍN, M.I. (Directora) & CASTRO NÚÑEZ, R.B. & SANTERO SÁNCHEZ, R & DE DIEGO OLMOS, P. (2020). Análisis del impacto socioeconómico de los valores y principios de la economía social en España. Madrid, España. Confederación Empresarial Española de la Economía Social.

MIRÓN, M.D. (2004). Oikos y oikonomia: El análisis de las unidades domésticas de producción y reproducción en el estudio de la Economía antigua, *Gerión*, 22. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1109998>

MONZÓN (coord.) et al. (2009). *Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la economía social*. España: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España).

MONZÓN, J. L. & CHAVEZ, R. (2012). La Economía Social en la Unión Europea. Bruselas, Bélgica: Unidad de Visitas y Publicaciones. Recuperado de <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>

PADILLA RUIZ, P. (2011). Comentarios a la Ley 5/2011, de Economía Social. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 3, 129-137. https://www.researchgate.net/publication/280828710_Comentarios_a_la_Ley_52011_de_Economia_Social

PASSANANTE, M.I. (Octubre, 2004). La Economía Social. Un análisis conceptual. *Cuestiones Sociales y Económicas*, 4. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, UCA.

PÉREZ DE URALDE, J. M. (2012). Algunas consideraciones sobre la repercusión de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social en la Comunidad Autónoma de Euskadi. *Gezki*, 8, 37-61.

PÉREZ DE URALDE, J.M. (2017) Aplicación, desarrollo y reforma de la Ley 5/2011 de Economía Social. ¿Un derecho debilitado? *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 125, pp. 134-158.

RAMÍREZ-DÍAZ, L. F., HERRERA-OSPINA, J. J., LONDOÑO- FRANCO, L. F. (2016). el cooperativismo y la economía solidaria: génesis e historia. *Cooperativismo & desarrollo*, 24 (109), 135-145.

Recursos Informáticos de Contenido Jurídico

Ley 2/2021, de 29 de marzo, medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (2021). *Boletín Oficial del Estado*, 76, sec. I, de 30 de marzo de 2021, 35952 a 35980. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-4908>

Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre el Régimen Fiscal de las Cooperativas (1990). *Boletín Oficial del Estado*, 304, sec. I, de 20 de diciembre de 1990, 37970 a 37977. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-30735>

Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (1999). *Boletín Oficial del Estado*, 170, sec. I, de 17 de julio de 1999, 27027 a 27062. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-15681>

Ley 3/2021, de 12 de abril, por la que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 (2021). *Boletín Oficial del Estado*, 88, sec. I, de 13 de abril de 2021, 40911 a 40919. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-5771>

Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social (2015). *Boletín Oficial del Estado*, 217, sec. I, de 10 de septiembre de 2015, 79824 a 79848. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9735>

Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado (2014). *Boletín Oficial del Estado*, 313, sec. I, de 27 de diciembre de 2014, 105798 a 105825. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-13516

Ley 4/2021, de 12 de abril, por la que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales con el fin de reducir la

movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19 (2021). *Boletín Oficial del Estado*, 88, sec. I, de 13 de abril de 2021, 40920 a 40927. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-5772>

Ley 44/2007, de 13 de Diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción (2007). *Boletín Oficial del Estado*, 299, sec. I, de 14 de diciembre de 2007, 51331 a 51339. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-21492>

Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas (2015). *Boletín Oficial del Estado*, 247, sec. I, de 15 de octubre de 2015, 95747 a 95763. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11071>

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (2011). *Boletín Oficial del Estado*, 76, sec. I, de 30 de marzo de 2011, 33023 a 33033. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-5708

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (2002). *Boletín Oficial del Estado*, 310, sec. I, de 27 de diciembre de 2002, 45504 a 45515. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-25180>

Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (2002). *Boletín Oficial del Estado*, 73, sec. I, de 26 de marzo de 2002, 11981 a 11991. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-5852>

Real Decreto 1345/1992, de 6 de noviembre, por el que se dictan normas para la adaptación de las disposiciones que regulan la tributación sobre el beneficio consolidado a los grupos de sociedades cooperativas (1992). *Boletín Oficial del Estado*, 292, sec. I, de 5 de diciembre de 1992, 41521 a 41522. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-27136>

Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social (2002). *Boletín Oficial del Estado*, 15, sec. I, de 17 de enero de 2003, 2205 a 2219. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-1050>

Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación (1981). *Boletín Oficial del Estado*, 194, sec. I, de 14 de agosto de 1981, 18736 a 18738. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-18431>

Real Decreto 2114, de 2 de octubre de 1998, que regula el Registro Administrativo de Sociedades Laborales (1998). *Boletín Oficial del Estado*, 246, sec. I, de 14 de octubre de 1998, 33988 a 33991. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-23789>

Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de reordenación de la ONCE (1991). *Boletín Oficial del Estado*, 69, sec. I, de 21 de marzo de 1991, 8963 a 8965. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-7271>

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 67, sec. I, de 14 de marzo de 2020, 25390 a 25400. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463>

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (2013). *Boletín Oficial del Estado*, 289, sec. I, de 3 de diciembre de 2013, 95635 a 95673. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12632>

Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 112, sec. I, de 22 de abril de 2020, 29473 a 29531. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4554>

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 154, sec. I, de 1 de junio de 2020, 36022 a 36065. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-5493>

Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 253, sec. I, de 23 de septiembre de 2020, 79929 a 79971. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11043

Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio de medidas urgentes anticrisis y a favor del autoempleo (2014). *Boletín Oficial del Estado*, 163, sec. I, de 5 de julio de 2014, 52544 a 52715. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-7064

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 73, sec. I, de 18 de marzo de 2020, 25853 a 25898. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3824

Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 (2018). *Boletín Oficial del Estado*, 292, sec. I, de 20 de marzo de 2018, 31278 a 31313. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-3857

Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021). *Boletín Oficial del Estado*, 103, sec. I, de 30 de abril de 2021, 51346 a 51349. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-7053>

Unión Europea. Reglamento (UE) 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social («EaSI») y por el que se modifica la Decisión no 283/2010/UE, por la que se

establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social. Diario Oficial de la Unión Europea L 347, 20 de diciembre de 2013, pp. 238-252. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:ES:PDF>

Unión Europea. Reglamento (UE) 346/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos. Diario Oficial de la Unión Europea L 115, 25 de abril de 2013, pp. 18-38. <https://www.boe.es/doue/2013/115/L00018-00038.pdf>

Anexos

Ilustración 1. Recuperado de Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social 2015-2016



Ilustración 2. Recuperado del Informe "Análisis del impacto socioeconómico de los valores y principios de la economía social en España". Fuente: CEPES.

Tabla 4. Peso de la economía social en el tejido productivo. Detalle por sectores de actividad. Año 2018.
Porcentaje sobre el total de empresas y entidades.

	Economía social total	Economía mercantil (personalidad jurídica)	Total
Agricultura	13,0%	87,0%	100%
Industria manufacturera	3,9%	96,1%	100%
Energía, agua y gestión de residuos	10,1%	89,9%	100%
Construcción	1,5%	98,5%	100%
Comercio y servicios personales	2,6%	97,4%	100%
Transporte y correos	2,3%	97,7%	100%
Hostelería y restauración	1,2%	98,8%	100%
Telecomunicaciones y sociedad de la información	2,4%	97,6%	100%
Servicios a las empresas	4,7%	95,3%	100%
Educación	24,3%	75,7%	100%
Actividades sanitarias	5,5%	94,5%	100%
Servicios sociales	41,2%	58,8%	100%
Actividades artísticas y recreativas	31,7%	68,3%	100%
Otros servicios	4,4%	95,6%	100%
Total	6,1%	93,9%	100%

Ilustración 3. Recuperado del Informe "Análisis del impacto socioeconómico de los valores y principios de la economía social en España". Fuente: CEPES.

Tabla 31. Contribución de los principios de la economía social de mercado a la cohesión social.

Impacto contabilizado en número de personas

CONTRIBUCIÓN A LA COHESIÓN SOCIAL	Nº de personas
1. Ocupación de colectivos con dificultades de acceso al empleo (nº de trabajadores/as que perderían su empleo)	172.483
Trabajadores/as con discapacidad	86.266
Trabajadores/as en riesgo o situación de exclusión social	3.436
Trabajadores/as mayores de 55 (sin discapacidad)	21.201
Mujeres mayores de 45 años (sin discapacidad y menores de 55 años)	3.027
Trabajadores/as de baja cualificación (no considerados en los colectivos anteriores)	58.553
2. Calidad en el empleo (nº de trabajadores que vería modificadas sus condiciones de empleo) (descontados colectivos anteriores)	
Estabilidad en el empleo	124.921
Empleo por cuenta propia societario (socios de sociedades)	66.339
Empleo por cuenta ajena (en empleo de forma continuada)	58.581
3. Igualdad de oportunidades (nº de trabajadores que vería modificadas sus condiciones de empleo)	
Diversidad en alta dirección y alta cualificación	1.672
Mujeres	1.091
Trabajadores/as con discapacidad >33%	581
Mayor facilidad para coger excedencias	2.604
4. Oferta de servicios sociales y educativos (nº de trabajadores que dejarían de trabajar en estos sectores)	
Servicios a la dependencia y otros servicios sociales	8.889
Servicios de educación	20.615

Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales 2017 y elaboración propia. Datos referidos a enero de 2018