

LA LEY 5/2011, DE 29 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOCIAL

La ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social

Siguiendo los pasos de la reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, el pasado abril entró en vigor la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. El objetivo es doble: crear un marco jurídico común de actuación para las entidades y empresas que componen la economía social y dotarles de una mayor visibilidad y reconocimiento.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, tenía como objetivo la consecución de un crecimiento sostenible de la economía española. La propia exposición de motivos establecía que el crecimiento debía ser sostenible en tres planos, el económico, el medio ambiental y el social. Es en el ámbito social donde se centra ahora la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (la «LES»), reconociendo la existencia de la economía social y asentando los principios por los que deben regirse las entidades y empresas que la componen.

Las siguientes páginas tratan de dar una visión, siquiera resumida, del origen y evolución del concepto de economía social, así como una explicación del contenido más relevante de la LES.

Origen y evolución del concepto de economía social en Europa y España

El concepto de economía social que introduce la LES en nuestro ordenamiento jurídico no es nuevo. Tal y como señala la propia LES, la idea de una economía social ya se podía detectar en las primeras formas asociativas europeas de finales del siglo XVIII. Dichas formas se desarrollarían con más vigor en el siglo XIX en España y otros países europeos, dando paso a figuras hoy plenamente asumidas como son las cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones. Sin perjuicio de tener características muy diferentes, estas entidades compartían unos principios de actuación y gestión «sociales» que permitían separarlas de otras figuras del tráfico jurídico.

Con estas figuras asociativas como telón de fondo, a finales del siglo pasado surgen distintas definiciones de economía social. Así, la *Charte de l'Economie Sociale* francesa, publicada en 1980, definía a las empresas de economía social como aquellas cooperativas, asociaciones y mutualidades que funciona-

Law 5/2011, of March 29, on Social Economy

Following the trail of Law 2/2011, of March 4, on Sustainable Economy, Law 5/2011 of March 29, on Social Economy entered into force the past April. The objective is twofold: to create a legal frame for the entities and companies which make up the social economy and to grant them more visibility and recognition.

ban de forma democrática, con socios solidarios e iguales en derechos y deberes, que practicaban un régimen especial de propiedad y reparto de las ganancias y destinaban los excedentes del ejercicio únicamente al crecimiento de la propia entidad y a mejorar los servicios a la comunidad. A su vez, el *Conseil Wallon de l'Economie Sociale* belga definió la economía social en su *Rapport à l'Exécutif Régional Wallon sur le Secteur de l'Economie Sociale* de 1990, como la economía integrada por organizaciones privadas que reúnen ciertas características comunes, como la finalidad de servicio antes que el ánimo de lucro, el funcionamiento democrático y la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la distribución de las ganancias.

A nivel europeo, en 1957 se constituyó el Comité Económico y Social Europeo (el «CESE»). Se configuró como un órgano de carácter consultivo cuya función era ofrecer un asesoramiento especializado a las principales instituciones de la Unión Europea. En la práctica, se traduce en la emisión de dictámenes a petición de la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo. Así, a partir de propuestas del CESE, se aprobó el Reglamento CE 1435/2003, del Consejo, de 22 de julio de 2003, que aprueba el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea y la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea. Ambas normas definen a la cooperativa con principios afines a los de la economía social, principalmente, la primacía de la persona.

En esta misma línea, se constituyó en el año 2000 la Conferencia Europea de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), que pasó a convertirse en una asociación europea de economía social (*Social Economy Europe*). Esta institución tiene como objeto promover y potenciar el papel y valores de los actores de la economía social en Europa. Estos objetivos se plasmaron en la Carta de Principios de la Economía Social de 2002,

que otorgaba unos rasgos distintivos específicos a todas las entidades de la economía social, independientemente de la forma legal concreta que hubiesen adoptado en cada estado miembro.

Así, las características que permitían diferenciar a las entidades de la economía social de las sociedades capitalistas eran las siguientes:

- Primacía de la persona y el objeto social sobre el capital.
- Adhesión abierta y voluntaria.
- Control democrático de sus miembros (salvo en el caso de las fundaciones por no contar con miembros).
- Combinación de los intereses de los miembros/usuarios y el interés general.
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
- Autonomía en la gestión e independencia de los poderes públicos.
- El grueso del excedente debe destinarse a la consecución de objetivos de desarrollo sostenible y a la realización de servicios de interés a los miembros o de interés general.

Esta labor de promoción de los valores de la economía social fue continuada por el propio Parlamento Europeo en el informe sobre economía social de 26 de enero de 2009 (2008/2250(INI)) emitido por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. Dicho informe recogía los principios de la Carta de Principios de la Economía Social y proponía un reconocimiento conceptual de la economía social y la creación de un estatuto jurídico claro.

De forma paralela, el concepto de economía social iba tomando forma en España. De hecho, ciertos rasgos de la economía social ya se plasmaron de forma indirecta en algunos artículos de la Constitución Española. Como ejemplos, el artículo 1.1 que define a España como un Estado social, el artículo 129.2 que dispone que los poderes públicos deben fomentar las sociedades cooperativas por medio de una legislación específica, y la igualdad social del artículo 9.

El reconocimiento tácito de la economía social que hacía la Constitución Española ha ido evolucionando hacia un reconocimiento expreso por parte de las instituciones públicas. La Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 crea el Instituto Nacional de Fomento de

la Economía Social (INFES), con un consejo y un director general como órganos superiores. El INFES asume las competencias y funciones que hasta entonces había desempeñado la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales así como el fomento de la economía social. El INFES fue sustituido en 1997 por la Dirección General del Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. Finalmente, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas crea la figura del Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social.

Hasta su aprobación, la LES ha seguido un trámite de 3 años en los que ha sido analizada por distintas instituciones que la han ido configurando hasta su redacción final. Así, el Gobierno, a través del Consejo para el Fomento de la Economía Social y con el acuerdo de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social («CEPES»), nombró una comisión independiente de expertos con el objeto de estudiar la elaboración de una ley de economía social. Partiendo del informe de dicha comisión y una propuesta de texto articulado de CEPES, se redactó un texto común. Este texto contaba con el apoyo del sector, las Comunidades Autónomas y el propio Consejo, lo que se tradujo en su aprobación por unanimidad en el Congreso de los Diputados.

El contenido de la LES

(a) Objeto, concepto y ámbito de aplicación

La LES persigue, por un lado, dotar de un marco jurídico común a las entidades de la economía social y, por otro, determinar las medidas adecuadas para su fomento.

Para ello, introduce por primera vez el concepto de economía social en nuestro ordenamiento. La economía social se define como el conjunto de las actividades económicas y empresariales que, en el ámbito privado y de acuerdo con ciertos principios que luego se explicarán, llevan a cabo entidades que persiguen el interés colectivo de sus integrantes, el interés general económico social o ambos.

A su vez, el artículo 5 dispone expresamente que son entidades de economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las socieda-

des laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores y las sociedades agrarias de transformación. No se pretende fijar una lista cerrada de entidades de economía social, sino todo lo contrario, ampliar al máximo la lista para que puedan tener cabida todo tipo de entidades, siempre y cuando se rijan por ciertos principios orientadores que veremos a continuación. De esta manera, el apartado primero del artículo 5 establece que también formarán parte de la economía social las entidades singulares creadas por normas específicas y, el apartado segundo, aquellas entidades que realicen actividades económicas y empresariales que sean incluidas en el catálogo de entidades que de acuerdo con el artículo 6 de la LES debe elaborar el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Dicho catálogo debe mantenerse actualizado, coordinarse con los catálogos que puedan existir a nivel autonómico y ser de carácter público.

El ámbito de aplicación de la LES se extiende a todas las entidades de la economía social que actúen dentro del Estado.

(b) Principios orientadores

La LES configura los principios orientadores como el pilar que sostiene la economía social y que permite separar claramente a las entidades de economía social de las entidades de capital. Si bien no se innova en la elección de los principios, pues ya se recogían en las cartas europeas mencionadas anteriormente, sí se incorporan ciertas ideas actuales como la conciliación de la vida personal y laboral y la igualdad entre hombres y mujeres.

Éstos son los principios orientadores que deben regir la actuación de las entidades de economía social:

- 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.
- Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los socios o por sus

miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.

- 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.
- Independencia respecto a los poderes públicos.

(c) Organización y representación

La LES permite a las entidades de economía social constituir asociaciones para la representación y defensa de sus intereses. En defecto de normativa específica, la agrupación en asociaciones se regulará por la Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación.

Además, se prevé que las entidades de economía social puedan ser representadas por las confederaciones intersectoriales de ámbito estatal, que tendrán representación en los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado que se ocupe de las materias que afecten a sus intereses económicos y sociales. Del mismo modo, tendrán representación en los órganos de la Administración General del Estado, las organizaciones de ámbito estatal que agrupen mayoritariamente a las entidades de la economía social, en todas aquellas actividades de representación que les sean propias por su naturaleza jurídica y actividad. En paralelo, las organizaciones representativas de cada Comunidad Autónoma tendrán representación en los órganos de participación institucional de las Administraciones de las Comunidades Autónomas que se ocupen de las materias que afectan a sus intereses económicos y sociales.

Para gozar de este derecho de representación, las confederaciones deben cumplir los siguientes requisitos:

- (i) Agrupar al menos a la mayoría de tipos de entidades de economía social que contempla la LES.
- (ii) Representar, al menos, el veinticinco por ciento del total de las empresas o entidades asociadas directamente o a través de organizacio-

nes intermedias a las confederaciones intersectoriales que concurran al procedimiento de representatividad, siempre que dichas confederaciones cumplan con el requisito anterior.

(iii) Representar, en al menos la mayoría de los tipos de entidades de economía social que agrupe la correspondiente confederación, como mínimo, al quince por ciento del total de las entidades o empresas de cada tipo asociadas a las confederaciones intersectoriales que concurran al procedimiento de representatividad, entendiéndose como concurrentes aquellas confederaciones que hayan cumplido los requisitos (i) y (ii) anteriores.

(d) Fomento y difusión de la economía social

Con la idea de dotar de visibilidad a las entidades de economía social y que la LES no se quede en una mera declaración de principios, el artículo 8 establece como tarea de interés general, la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de economía social así como de sus organizaciones representativas. El cumplimiento de esta tarea le corresponderá al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, sin perjuicio de las facultades de otros departamentos ministeriales en relación con la actividad que desarrollen las entidades de economía social. Como en el resto de sus disposiciones, la LES tiene en cuenta también a las Comunidades Autónomas al establecer que en el desarrollo de las actividades de fomento de la economía social se respeten sus competencias.

(e) Consejo para el Fomento de la Economía Social

La figura del Consejo para el Fomento de la Economía Social pasa a regularse ahora en la LES, que dispone que actuará como un órgano de colaboración, coordinación e interlocución de la economía social y la Administración General del Estado.

El Consejo para el Fomento de la Economía Social estará compuesto por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones autonómicas, de la asociación de entidades locales más representativa, de las confederaciones intersectoriales representativas de ámbito estatal, así como de las entidades sectoriales mayoritarias de la economía social referidas en el artículo 5 de la LES que no estén representadas por las citadas confederaciones intersectoriales, de las organizaciones sindicales

más representativas y por cinco personas de reconocido prestigio en el ámbito de la economía social designadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. El Consejo estará presidido por la persona titular de la Secretaría de Estado de Empleo.

En consonancia con las funciones que venía desempeñando el Consejo de acuerdo con Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, las funciones del Consejo serán las siguientes:

- a) Informar y colaborar en la elaboración de proyectos sobre cualquier disposición legal o reglamentaria que afecte a entidades de la economía social.
- b) Elaborar los informes que se soliciten por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y demás departamentos ministeriales.
- c) Evacuar informe previo en la elaboración y actualización del catálogo de entidades de la economía social del Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- d) Informar los programas de desarrollo y fomento de la economía social.
- e) Realizar estudios e informes sobre cuestiones y problemas que afecten a la economía social y en especial sobre el refuerzo del conocimiento, presencia institucional y proyección internacional de la economía social.
- f) Velar por la promoción y el respeto a los principios orientadores de la LES.
- g) Emitir informe previo en la adopción de las medidas de información estadística de las entidades de economía social.
- h) Cuantas otras funciones y competencias se le atribuyan por disposiciones legales y reglamentarias.

El funcionamiento y composición del Consejo será objeto de un futuro desarrollo reglamentario, por lo que hasta que entre en vigor el correspondiente reglamento, seguirá siendo de aplicación en lo no regulado por la LES, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

(f) Disposiciones adicionales y transitorias más relevantes

- Para dotar de efectividad práctica al mandato de fomento de las entidades de economía social, la LES dispone que las actuaciones de

fomento y promoción se financiarán con los créditos que el Ministerio de Trabajo e Inmigración tenga disponibles para el ejercicio 2010, sin que ello pueda suponer un aumento neto de gasto. Para el caso de las actuaciones de fomento llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, la LES prevé que la Administración General del Estado podrá establecer convenios de colaboración en los que se concreten los recursos a aportar.

- En línea con la idea de una lista abierta de entidades de economía social, se configura a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) como una organización singular de la economía social. La ONCE no se registrará por la LES sino por su normativa específica, de acuerdo con la cual la ONCE es una corporación de derecho público de carácter social cuyos fines sociales se dirigen a la consecución de la autonomía personal y plena integración de las persona ciegas.
- En el plazo de seis meses desde la publicación de la LES, el Gobierno debería aprobar

(lo que no ha hecho hasta el momento y, dadas las circunstancias, es difícil que pueda llevarse a cabo) un programa de impulso de las entidades de economía social, que deberá incluir: (i) la revisión de la normativa necesaria para la eliminar las limitaciones de las entidades de economía social, (ii) la remisión a las Cortes de un proyecto de ley de actualización de la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales y (iii) la revisión de la normativa de desarrollo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 89.4 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, se permite a las cooperativas de viviendas enajenar o arrendar a terceros no socios las viviendas de propiedad iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LES de acuerdo con ciertos requisitos.

ISABEL AGUILAR ALONSO*

* Abogada del Área de Derecho Mercantil de Uría Menéndez (Madrid).