



Anteproyecto de Ley de Economía Social

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El marco histórico de nacimiento del concepto moderno de Economía Social se estructura a través de las primeras experiencias cooperativas, asociativas y mutualistas que surgen desde finales del siglo XVIII y se desarrollan a lo largo del siglo XIX en distintos países de Europa (Inglaterra, Italia, Francia o España). A partir de este concepto tradicional de origen decimonónico que engloba a las cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones, se fueron sucediendo en la década de los años 70 y 80 del pasado siglo y en distintos países europeos, declaraciones que caracterizan la identificación de la economía social en torno a distintos principios. De este modo, en Francia la *“Charte de l'économie sociale”* define el término de 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 mejora de los servicios a la comunidad”. En este mismo sentido, el *“Conseil Wallon de l'Économie sociale”* hace lo propio en Bélgica.

En 1992 el Comité Económico y Social Europeo presentó tres Propuestas de Reglamento de Estatutos de la Asociación Europea, de la Cooperativa Europea y de la Mutualidad Europea. De estas iniciativas llegó a término el Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (Reglamento CE 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003) y la Directiva por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio). El Reglamento caracteriza a las cooperativas, como agrupaciones de personas que se rigen por principios de funcionamiento específicos diferentes de los de otros agentes económicos, caracterizados por la primacía de la persona. Esta primacía de la persona se refleja en disposiciones específicas relativas a las condiciones de adhesión, renuncia y exclusión de las socias y los socios; en la regla una persona, un voto, y en la imposibilidad de que sus integrantes ejerzan un derecho sobre el activo de la sociedad cooperativa.



La Carta de principios de la Economía Social en 2002 de la Conferencia Europea de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CEMAF), antecesora de la actual asociación europea de economía social (*Social Economy Europe*), introduce en el acervo comunitario un conjunto de principios que permiten plasmar una realidad diferenciada de las entidades de la economía social, tales como la primacía de la persona y del objeto social sobre el capital, la adhesión voluntaria y abierta, el control democrático por sus integrantes, conjunción de los intereses de las personas usuarias y del interés general, defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad, autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos y el destino de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a sus integrantes y del interés social. Esta realidad palpable y concreta ha trascendido posteriormente al ámbito comunitario en el propio Parlamento Europeo, por medio del Informe 2008/2250 (INI) de 26 de enero de 2009 o en el propio Comité Económico y Social Europeo, a través de distintos dictámenes, como “Economía Social y mercado único” en el año 2000, o más recientemente el dictamen de “Distintos tipos de empresas” del año 2009. A la luz de lo expuesto, el derecho comparado ilustra, por lo tanto, la tendencia de los países de establecimiento de un marco jurídico de apoyo y reconocimiento de la economía social como actividad económica diferenciada que requiere de acciones sustantivas de apoyo y fomento público.

II

En España, resulta de interés destacar el sustrato jurídico en el que se fundamentan las entidades de la economía social que obtiene el más alto rango derivado de los artículos de la Constitución Española. Así ocurre en diversos artículos que hacen referencia, de forma genérica o específica, a alguna de las entidades de economía social como sucede en el artículo 1.1, en el artículo 129.2 o la propia cláusula de igualdad social del artículo 9.2, y otros artículos concretos 40, 41 y 47 que plasman el fuerte arraigo de las citadas entidades con el texto constitucional.

A partir del año 1990, en España, la economía social empieza a tener un reconocimiento expreso por parte de las instituciones públicas, con ocasión de la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES), por Ley 31/1990, de 27 de diciembre. Dicho Instituto sustituyó a la antigua Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y entre sus objetivos, figuró el fomento de las entidades de economía social y por ello creó en su seno el Consejo. Una vez desaparecido el Instituto en el año 1997, sus funciones fueron asumidas por la Dirección General del Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. La Ley 27/1999, de 16 de julio de Cooperativas incorpora de nuevo el Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social, y que fue desarrollado por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo sobre organización y funcionamiento del Consejo. Este Consejo, por lo tanto, se configura como la institución que dota de visibilidad al conjunto de entidades de la economía social.

A mayor abundamiento, y debido a la descentralización competencial que caracteriza el sistema territorial del Estado, existen diversas normas sustantivas de las diferentes entidades de la economía social cuya regulación se ubica también en el ámbito autonómico, dando lugar a la existencia de instituciones similares en el seno de las Comunidades Autónomas que refuerzan la visibilidad institucional de las distintas entidades que se incardinan en el referido sector.



Las sociedades cooperativas, en sus distintas modalidades, y entre ellas, las de trabajo asociado, consumo, vivienda, agrarias, servicios, mar, crédito, enseñanza, sanitarias, seguros, transportistas; las sociedades laborales, las asociaciones, fundaciones y mutualidades, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo comparten los principios orientadores de economía social. Todas estas entidades se ven reflejadas de forma directa o indirecta en los referidos artículos de la Constitución Española reuniendo los principios que les otorgan un carácter diferencial y específico respecto otro tipo de sociedades y entidades del ámbito mercantil. Además, existe una dinámica viva de las entidades de la economía social que hace que confluyan distintas entidades singulares que también participan de los mismos principios que las anteriores, como pueden ser las cofradías de pescadores o las sociedades agrarias de transformación, entre otras.

Este rico acervo se completa con un catálogo de entidades potenciales que pueden adscribirse a la economía social, pero siempre que dichas figuras estén acotadas a los principios que determinan una peculiaridad intrínseca en valores y perfectamente delimitadas en su configuración específica.

Existen distintas iniciativas destacables que coinciden en la necesidad de aprobar una Ley de Economía Social. Por una parte, la demanda de la Confederación intersectorial más representativa del sector, la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) con una propuesta de texto articulado y, por otra parte, los trabajos realizados por la Subcomisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados, que estuvo en funcionamiento desde marzo del año 2007 hasta el final de dicho año, y cuyo objetivo era el estudio de la situación de la economía social en España y proponer actuaciones para su fomento.

El Gobierno de la Nación, por medio del Consejo para el Fomento de la Economía Social y con el acuerdo de CEPES, designó una Comisión independiente de personas expertas, que en octubre de 2009 finalizó los trabajos de elaboración de estudio de una Ley de la Economía Social. Partiendo del informe de la referida Comisión y de la propuesta de CEPES, se procedió a la elaboración de un texto común que cuenta con el respaldo de gran parte del sector. Además, en el proceso de elaboración del Anteproyecto han sido informadas las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales del día 29 de abril de 2010, y el propio Consejo para el Fomento de la Economía Social que en su reunión plenaria del día 29 de abril de 2010 manifestó su acuerdo mayoritario al texto.

III

El objetivo básico de la Ley es configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir las normativa vigente de cada una de las entidades que conforma el sector, suponga el reconocimiento y mejor visibilidad de la economía social, otorgándole una mayor seguridad jurídica por medio de las actuaciones de definición de la economía social, estableciendo los principios que deben contemplar las distintas entidades que la forman. Partiendo de estos principios se recoge el conjunto de las diversas entidades y empresas que contempla la economía social. Asimismo, se reconoce como tarea de interés general, la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y de sus organizaciones representativas. Además, se contempla la importancia de la interlocución de los poderes públicos con las organizaciones que representan a las distintas entidades que componen la economía social, propias por su figura jurídica y actividad, subrayando el papel a desempeñar por la Confederación intersectorial más representativa del sector y restaurando con el encaje jurídico



más acertado, el Consejo para el Fomento de la Economía Social como órgano asesor y consultivo vinculado al Ministerio de Trabajo e Inmigración, vinculándolo al sector mediante esta Ley, ya que anteriormente estaba incardinado en la legislación estatal de sociedades cooperativas.

El Anteproyecto de Ley consta de 9 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo 1 marca el triple objeto de la ley: la definición de la economía social, la concreción de las entidades que conforman el sector y las medidas de fomento aplicables; dando cumplimiento a lo anterior, el artículo 2 versa sobre el concepto y denominación de la economía social. El artículo 3 fija como ámbito de aplicación de la ley el de las entidades de la Economía Social que actúen en el Estado, pero sin perjuicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

El artículo 4 presenta los cuatro principios orientadores y comunes a todas las entidades de la economía social, que son aquellas que recoge el artículo 5, bien sea mediante su denominación directa y en los términos del apartado uno, o por medio del procedimiento recogido en el apartado dos del citado precepto. El artículo 6 regula el Catálogo de entidades de la economía social, elaborado y actualizado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social.

El artículo 7 recoge los principios de organización y representación de las entidades de la economía social, con las tareas a desarrollar por parte de la confederación intersectorial de ámbito estatal más representativa. Por su parte, el artículo 8 cumple con otro de los objetos de la ley: el reconocimiento del fomento y difusión de la economía social.

Por último, el artículo 9 crea el Consejo para el Fomento de la Economía Social, órgano asesor y consultivo en la materia, con el establecimiento de sus funciones.

La disposición adicional primera regula la información estadística sobre las entidades de la economía social y la disposición adicional segunda se refiere a la financiación de las actuaciones previstas.

La disposición derogatoria única deja sin efecto la adicional quinta de la Ley 27/1999, de julio, de Cooperativas, en lo referente al Consejo para el Fomento de la Economía Social.

Por su parte, en la disposición final primera se determinan los títulos competenciales de esta norma, que constituye legislación básica, dictada al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, salvo lo dispuesto en los artículos 8.2 y 9, que corresponde a la competencia de autoorganización del Estado, así como lo previsto en la disposición adicional primera, que se ampara en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.31ª de la Constitución, en materia de “estadística para fines estatales”.

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



Por último, la disposición final tercera prevé una “vacatio legis” de un mes, plazo que se considera adecuado para su entrada en vigor.

Artículo 1. *Objeto*

La presente Ley tiene por objeto definir el concepto de la economía social y determinar las entidades que integran su marco básico de actuación, así como establecer las medidas de fomento a favor de las mismas en consideración a los fines y principios que les son propios.

Artículo 2. *Concepto y denominación*

Se denomina economía social al 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 el interés colectivo de sus integrantes y/o el interés general, económico o social.

Artículo 3. *Ámbito de aplicación*

Sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, el ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todas las entidades de la economía social que actúen dentro del Estado.

Artículo 4. *Principios orientadores*

Las entidades de la economía social actúan en base a los siguientes principios orientadores:

- a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que conlleva priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad, 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 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, la cohesión social y la sostenibilidad.
- d) Independencia respecto a los poderes públicos.

Artículo 5. *Entidades de la economía social*

1. Forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones, las asociaciones, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de



empleo, y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior.

2. Asimismo, aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios enumerados en el artículo anterior, podrán formar parte de la economía social, una vez hayan sido incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de esta ley.
3. En todo caso, las entidades de la economía social se regularán por sus normas sustantivas específicas.

Artículo 6. *Catálogo de entidades de economía social*

El Ministerio de Trabajo e Inmigración, previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social, elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social, teniendo en cuenta los principios establecidos en la presente ley.

Artículo 7. *Organización y representación*

1. Corresponde a las entidades de la economía social dotarse de las organizaciones que la representen. Las organizaciones de coordinación y representación estatal de cada tipo de entidad se regirán por su normativa específica, si la hubiere, o en su caso, por la normativa de asociaciones de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
2. La confederación intersectorial de ámbito estatal más representativa, que agrupe a las principales organizaciones de las entidades definidas en el artículo 2 de la presente ley, tendrá representación en los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado que se ocupen de las materias que afectan a sus intereses económicos y sociales. Del mismo modo, podrán tener representación en los órganos de la Administración General del Estado, las organizaciones 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.

Serán tareas de la confederación, entre otras, las siguientes:

- a) Fomentar y defender los intereses de la economía social y de las entidades que la integran.
- b) Representar a la economía social ante la Administración General del Estado, así como participar en los encuentros y foros económicos, sociales y civiles, tanto de ámbito nacional como internacional.
- c) Promover cuantas iniciativas, proyectos y servicios convengan a los intereses comunes de sus socios y sus socias.



- d) Realizar y promover estudios, análisis, encuestas, investigaciones y publicaciones relacionadas con la economía social.
- e) Potenciar la formación de las socias y los socios, dirigentes y de las trabajadoras y los trabajadores de la economía social, con la finalidad de reforzar la eficiencia y competitividad de dichas sociedades y entidades, así como la mejora de las condiciones de trabajo y la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres.
- f) En general, cualquier tipo de actuación que en el ámbito de su competencia sea de interés para la economía social.

Artículo 8. *Fomento y difusión de la economía social*

1. Se reconoce como tarea de interés general, la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y de sus organizaciones representativas.
2. El Gobierno, para la aplicación de esta Ley, actuará en el ámbito de la economía social, con carácter general, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, al que corresponderá impulsar la realización de las actuaciones de promoción, difusión y formación, sin perjuicio de las facultades de otros departamentos ministeriales en relación con la actividad económica, empresarial y social que desarrollen las entidades de economía social para el cumplimiento de su objeto social.

Artículo 9. *Consejo para el Fomento de la Economía Social.*

1. Se crea el Consejo para el Fomento de la Economía Social, como órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social, integrado, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, en la Administración General del Estado, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta.

Actuará como un órgano de colaboración, coordinación e interlocución de la economía social y la Administración General del Estado.

2. De conformidad con las competencias atribuidas, y de acuerdo con el ámbito de esta ley, tendrá las siguientes funciones:
- a) Informar y colaborar en la elaboración de proyectos sobre cualquier disposición legal o reglamentaria que afecten 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) Informar los programas de desarrollo y fomento de la economía social.



- d) 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.
- e) Velar por la promoción y el respeto a los principios orientadores de la presente ley.
- f) Cuantas otras funciones y competencias se le atribuyan por disposiciones legales y reglamentarias.

3. El Consejo para el Fomento de la Economía Social estará compuesto por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones autonómicas cuando así lo soliciten, de la asociación de entidades locales más representativa, de la confederación intersectorial más representativa de ámbito estatal, así como de las entidades sectoriales mayoritarias de la economía social referidas en el artículo 5 de esta Ley que no estén representadas por la citada confederación intersectorial, y por cinco personas de reconocido prestigio en el ámbito de la economía social designadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

4. La Presidencia del Consejo para el Fomento de la Economía Social corresponderá a la persona titular de la Secretaría General de Empleo que podrá ser sustituida, en caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, por la persona titular de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

5. El funcionamiento y composición del Consejo será objeto de desarrollo reglamentario, y se ajustará a lo dispuesto sobre órganos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Disposición adicional primera. *Información estadística sobre las entidades de la economía social.*

El Ministerio de Trabajo e Inmigración adoptará, en colaboración y coordinación con los departamentos ministeriales y las Administraciones que pudieran tener competencia en materia registral de las entidades de la economía social, y previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social, las medidas necesarias para garantizar una información estadística de dichas entidades así como de sus organizaciones de representación, periódicamente actualizada y ajustada en su clasificación al catálogo previsto en el artículo 6 de esta ley.

Disposición adicional segunda. *Financiación*

El impulso de las actuaciones de promoción, difusión y formación a las que se refiere el artículo 8.2, así como el funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social previsto en el artículo 9, se financiarán con los créditos que el Ministerio de Trabajo e Inmigración tenga efectivamente disponibles para el ejercicio 2010, sin que puedan suponer aumento neto de gasto, conforme a lo establecido en el Plan de Acción inmediata para 2010 y, para ejercicios sucesivos, en el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013.



Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Queda derogada la disposición adicional segunda de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

Disposición final primera. *Título competencial*

La presente ley constituye legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución que atribuye al Estado las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. No obstante, no tendrán carácter básico:

- a) Los contenidos del anteproyecto que hacen referencia a la organización y funcionamiento de órganos del Estado o de órganos adscritos a la Administración del Estado: Artículo 8, apartado 2 y artículo 9.
- b) La disposición adicional primera que se incardina en el artículo 149.1.31ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia en materia de “Estadística para fines estatales”.

Disposición final segunda. *Habilitación al Gobierno*

Se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la presente ley en el ámbito de sus competencias.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor*

La presente Ley entrará en vigor al mes de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.