

## ECONOMÍA SOCIAL Y PROCESOS LEGISLATIVOS

# 5

### LA ECONOMÍA SOCIAL ESPAÑOLA EN LAS LEYES (2011-2016)

**Gemma Fajardo**  
**Profesora de la Universitat de València**  
**Directora del Boletín Jurídico del Observatorio Español de la Economía Social**



2016 es un año conmemorativo de especial significación, se cumplen 30 años de la creación de CIRIEC-España y 25 de la publicación por vez primera de la Revista NOTICIAS del CIDEC. Parece muy acertado por tanto conjugar ambas efemérides en este número especial, y por ello, felicitamos a la dirección del CIRIEC por la idea, y agradecemos a su Presidente la invitación que nos hace a participar en esta publicación.

Teniendo en cuenta mi dedicación en estos años a mantener al día la sección “La Economía Social en las Leyes” de esta Revista, me ha parecido oportuno que mi contribución se centre en los principales acontecimientos legislativos que han tenido lugar en los últimos cinco años en relación con la economía social en España.

El 2011 fue un año especialmente significativo para la ECONOMÍA SOCIAL, y en particular el mes de marzo, en el que se publicaron dos leyes de gran relevancia, la **Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible**, y la **Ley 5/2011 de 29 de marzo de Economía Social**.

La primera nace con el objetivo de introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo sostenible. Se entiende por *economía sostenible* a los efectos de esta Ley un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la

cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Esta Ley también trajo consigo la promoción de la *responsabilidad social de las empresas*. Para ello el Gobierno se comprometía a difundir su conocimiento y las mejores prácticas existentes, estimular el estudio y análisis de sus efectos sobre la competitividad y poner a disposición de las empresas e instituciones que desarrollen políticas de responsabilidad social, indicadores para su autoevaluación y modelos de informe, de acuerdo con las reglas internacionales en la materia.

La **Ley 5/2011 de 29 de marzo de Economía Social** por su parte, tiene por objeto establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social y determinar las medidas de fomento a su favor en consideración a los fines y principios que le son propios. La ley denomina *economía social* al conjunto de actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios que recoge en el art. 4 persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos. Las entidades de economía social se definen por su forma jurídica (cooperativa, asociación o fundación) o calificación administrativa (sociedad laboral, empresa de inserción, centro especial de empleo, sociedad agraria de transformación o cofradía de pescadores) o bien, por actuar conforme con ciertos principios. Esos principios integran parte



*“La Ley de Economía Social reconoce la promoción de la economía social como tarea de interés general y señala algunos objetivos que con tal fin deberán atender las políticas públicas”*

de los principios de la economía social reconocidos por las organizaciones representativas de la economía social europea (SEE) y parte de los principios orientadores de la responsabilidad social empresarial. En todo caso, se anuncia la elaboración y actualización de un catálogo que identifique los tipos de entidades que integrarán esta categoría. La Ley además reconoce la promoción de la economía social como tarea de interés general y señala algunos objetivos que con tal fin deberán atender las políticas públicas, regula el Consejo para el Fomento de la Economía Social y establece un programa de impulso de estas entidades para los próximos meses.

El desarrollo de esta Ley estuvo paralizado hasta 2015, fecha en la que se aprobaron la Ley de Sociedades Laborales, que anunciaba en su programa de impulso, y a la que luego nos referiremos, y la **Ley 31/2015, de 9 de septiembre, de fomento y promoción de la Economía Social**. Esta Ley viene a reconocer a las empresas de inserción y centros especiales de empleo como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General, y extiende a las primeras la posibilidad de reserva de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, medidas que están llamadas a fomentar este tipo de entidades. También incentiva el tránsito de los trabajadores desde el empleo protegido a la empresa ordinaria, y amplía las posibilidades de capitalización de la prestación por desempleo para la participación en sociedades cooperativas o las ayudas a la contratación para la sustitución de socios de dicho tipo de sociedades.

La Ley de Economía Social extiende su aplicación a todo el Estado sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas. Debe tenerse en cuenta que desde 2006 algunas de estas han venido asumiendo competencias legislativas en sus Estatutos de Autonomía principalmente en materia de fomento de la economía social. Es previsible por tanto que algunas Comunidades se decidan a legislar en esta materia. Este ha sido el caso de Galicia, con la **Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía**

**social de Galicia**, que respetando, como dice, la normativa básica estatal define la economía social, establece sus propios principios y delimita las entidades, en atención a sus peculiaridades territoriales, incorporando por ejemplo: las comunidades y mancomunidades de montes vecinales en mano común. La Ley gallega regula el Consejo de la Economía Social de Galicia y el fomento y difusión de la economía social entre otras materias.

En relación con las COOPERATIVAS, son muchas las novedades que aporta este lustro. Para comenzar, se aprobó la **Ley 3/2011, de 4 de marzo que regula la Sociedad Cooperativa Europea con domicilio en España**. Con la aprobación de esta ley y la Ley 31/2006 sobre implicación de los trabajadores en las sociedades cooperativas europeas, España cumple con sus compromisos para que sea efectiva la aplicación del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en nuestro país y pueda utilizarse este instrumento jurídico en actividades transnacionales.

La Ley estatal de cooperativas se vio afectada por la Ley de economía sostenible, por la Ley 13/2013 que veremos más adelante en relación con las cooperativas agroalimentarias, y por la Ley 5/2015, de 27 de abril de Fomento de la Financiación Empresarial. Esta última ha afectado a la competencia y regulación de la emisión de obligaciones por la cooperativa.

En este periodo se han aprobado por las Comunidades Autónomas (CCAA) nuevas leyes de cooperativas y se han modificado otras. Así, **Cantabria** ha regulado por vez primera las cooperativas en la **Ley 6/2013, de 6 de noviembre**, modificada más tarde por la Ley 7/2014, de 26 de diciembre. Otras Comunidades han modificado su legislación cooperativa. En unos casos, se han aprobado nuevas leyes, como en el caso de **Cataluña (Ley 12/2015, de 9 de julio)** o **Andalucía (Ley 14/2011, de 23 de diciembre)**; esta última modificada más tarde por Ley 3/2014, de 1 de octubre, y desarrollada por el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre que aprueba su

**Pantalla del Área Jurídica del  
Observatorio Español de la Economía  
Social, disponible en  
[www.observatorioeconomiasocial.es](http://www.observatorioeconomiasocial.es)**

Reglamento y la Orden de 26 de julio de 2012, que regula la tramitación telemática de los procesos de inscripción y certificación del Registro de Cooperativas. En otros casos se han llevado a cabo importantes modificaciones legales que han requerido la aprobación final de un texto refundido, como es el caso de Aragón (**Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto**) o de la Comunidad Valenciana (**Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo**). Por último, otras CCAA han llevado a cabo modificaciones menores de su legislación general cooperativa, como es el caso de Castilla y León (Ley 6/2011, de 4 de noviembre); Extremadura (Decreto-Ley 1/2011, de 11 de noviembre); Galicia (Ley 14/2011, de 16 de diciembre); Murcia (Ley 4/2011, de 21 de octubre y Ley 6/2012, de 29 de junio); Madrid (Ley 9/2015, de 28 de diciembre) o La Rioja (Ley 13/2013, de 23 de diciembre y Ley 7/2014, de 23 de diciembre). Se han aprobado nuevos Reglamentos que regulan el Registro de Cooperativas en Asturias (Decreto 70/2014, de 16 de julio) y Castilla –La Mancha (Decreto 214/2015, de 3 de noviembre). Y entre las leyes especiales cabe citar la Ley Foral de Navarra 2/2015, de 22 de enero, que regula las microcooperativas de trabajo asociado.

La normativa fiscal aplicable a las cooperativas se ha visto afectada por diversas leyes, entre otras por la Ley 27/2014 del Impuesto de Sociedades y la Ley 34/2015 de modificación parcial de la Ley General Tributaria. Navarra ha modificado también su Ley Foral de Régimen Fiscal de las Cooperativas por la Ley 2/2015, de 22 de enero.

En estos años se han dictado importantes normas que afectan a las cooperativas y otras formas de organización de la economía social que se desarrollan en el SECTOR AGROALIMENTARIO Y PESQUERO. Destaca principalmente la **Ley 13/2013, de 2 de agosto de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario**. Esta ley, coincidente en el tiempo con la Ley 12/2013 de medidas para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, tiene como objetivo favorecer la integración de los productores en entidades asociativas (cooperativas, sociedades agrarias de transformación, grupos cooperativos o sociedades de capital controladas por aquellas) para favorecer su redimensionamiento y competitividad, mejorar la formación de los responsables de su gobernanza y la renta de los productores integrados. A su vez, esta Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, modificado más tarde por el Real Decreto 1151/2015, de 18 de diciembre, que establece los requisitos y procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP) y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de EAP.

Las sociedades agrarias de transformación también han sido objeto de atención. Son reguladas con miras a su fomento en Aragón (Decreto 15/2011, de 25 de enero) y Cataluña (Decreto 199/2013, de 23 de julio); mientras que regulan su Registro o modifican la regulación del mismo Baleares (Decreto 7/2014, de 31 de enero) y la Comunidad Valenciana (Orden 3/2012, de 29 de febrero).

En relación con la actividad pesquera y sus organizaciones, merece destacarse en el ámbito estatal, la reforma del Real Decreto 1549/2009 sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de la Pesca, por el **Real Decreto 952/2014, de 14 de noviembre y RD. 848/2015, de 28 de septiembre**. En el ámbito autonómico se han aprobado la Ley de Pesca de Baleares (Ley 6/2013, de 7 de noviembre) y de Castilla y León (Ley 9/2013, de 3 de diciembre). Así mismo la regulación de las Cofradías de Pescadores se ha visto afectada en Galicia, con el Decreto 8/2014, de 16 de enero que regula éstas y sus federaciones, y el Decreto 96/2012, de 4 de septiembre sobre el procedimiento electoral aplicable.

El SECTOR FINANCIERO ha sido causa y efecto de la crisis padecida en los últimos años. Importantes medidas legislativas se han adoptado en la regulación del sector del crédito y del sector de los seguros, que han afectado también a las organizaciones de la economía social que se integran en estos sectores.

Así, merece destacarse en el **sector del crédito** la Ley 9/2012, de 14 de noviembre de reestructuración y resolución de entidades de crédito; el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre de Medidas urgentes para la adaptación a la normativa europea en materia de supervisión financiera y de solvencia bancaria; la Ley 10/2014, de 26 de junio de Ordenación, Supervisión y Solvencia de estas entidades y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero que desarrolla la anterior. Estas disposiciones sustituyen a la Ley 13/1985 de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y a la Ley 26/1988 sobre Disciplina e Intervención de las entidades de crédito, y suponen la trasposición a nuestro ordenamiento del Reglamento de la Unión Europea nº 575/2013, de 26 de junio y la Directiva 2013/36/UE, de 26 de junio.

Más específicamente en el ámbito que nos ocupa, destaca la **Ley 26/2013, de 27 de diciembre de Cajas de Ahorro y Fundaciones Bancarias**, desarrollada por el Real Decreto 877/2015, de 2 de octubre que regula el fondo de reserva que deben constituir determinadas fundaciones bancarias. Las Cajas de Ahorros han sufrido un proceso de reestructuración que les ha llevado a su práctica desaparición y ese proceso ha quedado reflejado en la numerosa normativa dictada, también por las CCAA. Cabe destacar al respecto las leyes de cajas de ahorro aprobadas por las Comunidades de Canarias (Ley 10/2011, de 10 de

mayo) y Euskadi (Ley 11/2012, de 13 de junio) y la Ley 4/2014, de 26 de junio, de Fundaciones Bancarias de Aragón. En otros casos se ha procedido a modificar de manera general la legislación vigente sobre cajas de ahorros, como en Madrid (Ley 1/2011, de 14 de enero), Murcia (Ley 4/2012, de 15 de junio), Cataluña (Ley 9/2012, de 25 de julio) o Valencia (Ley 4/2015, de 2 de abril); o sólo en relación con ciertos aspectos, como en Baleares (Decreto 52/2014, de 12 de diciembre), Extremadura (Ley 2/2014, de 18 de febrero) y Madrid (Ley 6/2011, de 28 de diciembre y Ley 6/2013, de 23 de diciembre).

Las secciones de crédito de las cooperativas, si bien no constituyen entidades de crédito porque, entre otras razones, no tienen personalidad jurídica propia, si se ven afectadas por la normativa sectorial como consecuencia de la actividad que desarrollan. Esta materia ha sido objeto de atención en Extremadura por la **Ley 5/2014, de 7 de julio de medidas urgentes sobre crédito cooperativo**; la Comunidad Valenciana, que tras varias reformas ha aprobado un **Texto Refundido de la Ley de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito (Decreto Legislativo 1/2015, de 10 de abril)** y Cataluña, que ha modificado su Ley 6/1998 de funcionamiento de las secciones de crédito por el Decreto Ley 2/2016, de 17 de mayo.

En el **sector de los seguros** hay que destacar la **Ley 20/2015, de 14 de julio de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras** y el **Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre**. Con esta normativa se traspone parcialmente al ordenamiento español la Directiva 2009/138/CE, de 25 de noviembre sobre el acceso a la actividad de seguro y reaseguro y su ejercicio, conocida como Solvencia II. La nueva ley sigue contemplando la posibilidad de que las cooperativas, mutuas y mutualidades de previsión social puedan desarrollar la actividad aseguradora pero restringe sus posibilidades, sólo pueden operar a prima fija y no pueden reasegurar. Por otra parte restringe también su capacidad de autogestión sometiendo su actividad cooperativa a la legislación del contrato de seguro (art. 27).

Las entidades de previsión social y entre ellas las mutualidades, han sido objeto de regulación en el **País Vasco** por la **Ley 5/2012, de 23 de febrero** y su Reglamento aprobado por Decreto 203/2015, de 27 de octubre.

*“Especial atención merece la regulación de las sociedades laborales por la Ley 44/2015, de 14 de octubre de Sociedades Laborales y Participadas. Esta Ley viene a actualizar y mejorar el régimen de las sociedades laborales presente hasta ahora en la Ley 4/1997, quedando pendiente de actualización sus normas fiscales”*

Especial atención merece la regulación de las SOCIEDADES LABORALES por la **Ley 44/2015, de 14 de octubre de Sociedades Laborales y Participadas**. Esta Ley viene a actualizar y mejorar el régimen de las sociedades laborales presente hasta ahora en la Ley 4/1997, quedando pendiente de actualización sus normas fiscales. Por otra parte, contempla las denominadas sociedades participadas por los trabajadores, esto es, sociedades anónimas o limitadas que no pudiendo ser calificadas como laborales, promuevan el acceso de los trabajadores a la condición de

socios, y cuenten con trabajadores que participen en el capital o bien, adopten estrategias para fomentar su incorporación. La Ley anuncia la promoción de la constitución y desarrollo de estas sociedades participadas por los trabajadores pero deja pendiente de desarrollo el procedimiento de reconocimiento de esta condición así como las medidas concretas de promoción e impulso.

También en relación con las entidades de la economía social que persiguen principalmente fines de inte-



Los días 5 y 6 de octubre de 2015 se celebró en Valencia el Encuentro Internacional de Investigadores sobre Empresas Gestionadas por sus Trabajadores (EII-EGT), organizado por el IUDESCOOP, de la Universitat de València, bajo la coordinación de la profesora Gemma Fajardo, y con la colaboración de CIRIEC-España. El Encuentro incluyó una sesión sobre los nuevos retos del trabajo asociado, en la que se recordó la recientemente aprobada Ley de Sociedades Laborales y Participadas, y se abordó la naturaleza y los principales retos de las nuevas cooperativas de emprendedores y de las cooperativas de iniciativa social.

rés general como las ASOCIACIONES Y FUNDACIONES se han desarrollado importantes medidas legislativas. Algunas de ellas atienden a su regulación o registro y otras a su fomento.

La Ley estatal de Fundaciones fue objeto de alguna modificación, principalmente, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y por la normativa relativa a las fundaciones bancarias que vimos anteriormente. En cuanto a la llevanza del Registro de Fundaciones del Estado, cuyo Reglamento había sido aprobado por RD 1611/2007, quedó adscrita al Ministerio de Justicia y en particular a la Dirección General de los Registros y del Notariado por **Real Decreto 453/2012 de 5 de marzo**; pero este Registro no ha entrado en funcionamiento hasta la aprobación de la Orden PRE/2537/2015, de 26 de noviembre. Por otra parte, se ha actualizado el **Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones por RD 949/2015, de 23 de octubre**. Entre la normativa dictada por las CCAA hay que destacar la **Ley de Fundaciones 9/2016, de 2 de junio del País Vasco**; la Ley Foral 2/2014 de 17 de febrero de Navarra por la que regula los órganos rectores de determinadas fundaciones; la **Ley catalana 21/2014, de 29 de diciembre, del protectorado de las fundaciones y de verificación de la actividad de las asociaciones declaradas de utilidad pública**; el Decreto 68/2011, de 27 de mayo de la Comunidad Valenciana, que aprueba el Reglamento de Fundaciones o el Decreto 260/2012, de 4 de diciembre que regula el Registro General de Asociaciones de Aragón. Por último, las fundaciones y aquellas asociaciones calificadas como entidades sin fines lucrativos deberán elaborar su contabilidad conforme al Plan General previsto para ellas en el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre.

En cuanto al fomento de estas entidades debe destacarse en primer lugar la aprobación de la Ley del **Tercer Sector de Acción Social** en el ámbito estatal (**Ley 43/2015, de 9 de octubre**) y en el País Vasco (**Ley 6/2016, de 12 de mayo**). La primera identifica como entidades del Tercer Sector de Acción Social

aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, con fines de interés general, que impulsan el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o se encuentran en riesgo de exclusión social. La ley tiene por objeto reconocer estas entidades, reforzar su capacidad como interlocutoras con la Administración respecto de las políticas públicas sociales y definir medidas de fomento. Estas entidades se integran principalmente por asociaciones y fundaciones, mientras que la ley vasca amplía este concepto a las cooperativas de iniciativa social, y otras entidades con personalidad jurídica que cumplan además otras características como ser entidades privadas, no lucrativas y participativas.

Otras disposiciones de interés para este sector que se han aprobado en estos últimos años han tenido como objetivo regular la atención a la dependencia, el voluntariado, la inclusión social o los servicios sociales. Así, el RD 1051/2013 de 27 de diciembre (modificado después por el RD 291/2015 de 17 de abril) ha regulado las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006 conocida como Ley de la Dependencia. El voluntariado ha sido regulado por el Estado (**Ley 45/2015, de 14 de octubre**), por la Comunidad de Madrid (**Ley 1/2015, de 24 de febrero**), de Galicia (**Ley 10/2011, de 28 de noviembre**) y Cataluña (**Ley 25/2015, de 30 de julio**). La inclusión social de las personas con discapacidad ha sido objeto de regulación por el Estado en el **Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre** y por Galicia en la Ley 10/2013, de 27 de noviembre de Inclusión Social. La Rioja ha regulado los Centros Especiales de Empleo de personas con discapacidad por Decreto 2/2015, de 9 de enero y Extremadura su Registro, por Decreto 117/2012, de 29 de junio. Por último, en materia de Servicios Social debe reseñarse la aprobación de la Ley 14/2015, de 9 de abril de Extremadura y las modificaciones llevadas a cabo en Murcia por las Leyes 16/2015, de 9 de noviembre y 5/2016, de 2 de mayo.