

## LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS LEYES

# LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE PERSONAS TRABAJADORAS EN LAS EMPRESAS VASCAS

por **Isabel Gemma Fajardo García**  
Profesora titular de la Universitat de València

En esta ocasión vamos a dar cuenta de una medida de política pública tendente a fomentar la participación de los trabajadores en la empresa, por su carácter particular e innovador y porque podría ser referente para otras comunidades autónomas.

Se trata de la **Orden nº 23 de 8 de mayo de 2024**, del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco, por la que se aprueban las bases para la convocatoria de **ayudas para la participación de personas trabajadoras en empresas**, y se efectúa su convocatoria para el año 2024 (BOPV n.º 96, de 17 mayo 2024)

**El objeto de esta Orden es fomentar la participación de las personas trabajadoras en las empresas**, distinguiendo según se trate de empresas de economía social (capítulo I) o empresas que no son de economía social (capítulo II).

La **justificación** de esta política se debe según la propia Orden al “paulatino incremento del interés que muestran las empresas vascas por incrementar el grado de participación de sus personas trabajadoras, tanto en las empresas de Economía Social como en las que no lo son”.

Más allá del interés manifestado por el Gobierno Vasco para promover la participación de las personas trabajadoras en la empresa, cabe decir que hay también un interés general de ámbito estatal en ello y que compromete a todos los poderes públicos.

En el caso de las **empresas de economía social**, cabe recordar que se definen en la Ley de Economía Social nº 5 de 29 de marzo de 2011, como empresas que persiguen, bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general (económico o social), o ambos, de conformidad con ciertos **principios**, entre ellos el de participación de sus integrantes tanto en la gestión de la empresa como en la distribución de los resultados (art. 4 a, y b). La citada Ley también declara que la promoción de la economía social y de

sus organizaciones representativas es una **tarea de interés general**, y que los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, tendrán como objetivo de sus políticas de promoción de la economía social entre otras “**Promover los principios y valores de la economía social**” (art. 8 c).

Sin embargo, la participación en las empresas de la economía social está hoy en día amenazada. El análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) de la Economía Social que se presentó junto con la Estrategia Española de Economía Social (2023-2027), puso de manifiesto como una de las amenazas de estas empresas “la tendencia a la reducción de la participación social, lo que puede amenazar el modelo de empresa de ES que justo se basa en la participación”. La promoción de la participación en las empresas de la economía social está suficientemente justificada y es más que necesaria, y no sólo en el País Vasco.

En cuanto a las **empresas que no son de la economía social**, no debe olvidarse que la Constitución Española, en su art. 129.2 ordena que “los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa” y añade también que “establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”. Hay por tanto un mandato genérico de promoción de la participación en la empresa, en este caso por parte de los trabajadores, y uno específico de participación en la propiedad de los medios de producción, lo que suele concretarse en la titularidad de participaciones o acciones en su capital y, por tanto, en la adquisición por el trabajador de la condición de socio o accionista. En desarrollo de esta norma constitucional se ha venido fomentando tanto la creación de entidades de la economía social (sobre todo cooperativas y sociedades laborales) como el acceso de sus trabajadores a la condición de socios.

"La promoción de la participación en las empresas de la economía social está suficientemente justificada y es más que necesaria. Este texto da cuenta de una medida de política pública tendente a fomentar la participación de los trabajadores en la empresa, por su carácter particular e innovador, y porque podría ser referente para otras comunidades autónomas"

En 2015 se aprobó una ley que no sólo vino a actualizar y mejorar la regulación de las sociedades laborales, sino que creó una nueva figura jurídica: "las sociedades participadas por los trabajadores". Nos referimos a la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas, cuyo capítulo III se dedica a las Sociedades participadas por los trabajadores. Esta nueva regulación se ampara no sólo en el art. 129.2 de la Constitución sino también en diversas normas de la Unión Europea que cita en su exposición de motivos.

Las **sociedades participadas** por los trabajadores se definen como:

a) Sociedades anónimas o de responsabilidad limitada que no alcanzan los requisitos para ser sociedades laborales (básicamente porque la mayoría del capital social no está en manos de sus trabajadores), pero:

- promueven el acceso a la condición de socios de los trabajadores, u otras formas de participación de los mismos, en particular, a través de sus representantes legales,

- y cumplen alguno de los siguientes requisitos: a) Que cuenten con trabajadores que posean participación en el capital y/o en los resultados de la sociedad; b) Que cuenten con trabajadores que posean participación en los derechos de voto y/o en la toma de decisiones de la sociedad; c) Que adopten una estrategia que fomente la incorporación de trabajadores a la condición de socios; d) Que promuevan los principios recogidos en el artículo anterior.

b) En su actuación deberán, entre otras cosas, favorecer "la integración como socios de los trabajadores".

La sociedad participada es en definitiva una sociedad de capital que no alcanza los requisitos para ser una sociedad laboral, pero promueve el acceso de los trabajadores a la condición de socios y cumple, además, alguno de los anteriores requisitos.

Se ha criticado la ambigüedad de esta definición y el escaso interés del legislador en su desarrollo y fomento. Por una parte, porque se habilita al Gobierno para que "pueda", y no para que "deba" desarrollar la ley (disposición final quinta); y por otra, porque no se exige su fomento, como dice la Constitución, sino

que se invita a las administraciones públicas a que "puedan" adoptar medidas que promuevan e impulsen la participación de los trabajadores en las empresas (art. 20.2). En definitiva, se deja en manos de las diversas administraciones públicas promover o no la participación de los trabajadores en la empresa, desoyendo el mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos para que promuevan "eficazmente" las diversas formas de participación en la empresa.

En este contexto, el Gobierno Vasco viene promoviendo desde 2018 la participación de las personas trabajadoras en las empresas en general y en las de economía social en particular. Con la Orden que comentamos de 8 de mayo de 2024 se da continuidad a esta política pública.

En cuanto a las **actuaciones subvencionables** en la Orden de 2024: en el primer caso (empresas de economía social) se busca subvencionar los gastos derivados de actividades de análisis, diagnóstico, diseño, desarrollo e implantación de:

- a) métodos y herramientas que faciliten y mejoren la participación de las personas trabajadoras en la gestión y en los órganos de esas empresas;

- b) mecanismos (herramientas jurídicas) que faciliten el relevo generacional en las mismas.

Obsérvese por una parte que se busca promover la participación de las personas trabajadoras sin diferenciar si aquellas son socias o no de la entidad; y por otra, que el tipo de participación que se promueve es en la gestión y en los órganos de las sociedades, no comprende, por tanto, otras formas de participación, como puede ser en el capital social o en los resultados. Posiblemente esto se deba a que la mayor parte de los trabajadores ya son socios de estas entidades, y porque existen políticas públicas específicas para que los trabajadores accedan a la condición de socios de cooperativas y sociedades laborales.

En el segundo caso (empresas que no son de economía social) las subvenciones van dirigidas a financiar los gastos derivados de:

- a) La elaboración e implantación de un **Plan de participación** de personas trabajadoras realizado con el apoyo y asesoramiento de una Entidad Consul-

tora. Luego veremos el contenido del plan de participación y los requisitos que deben cumplir las entidades consultoras.

b) El diseño de **herramientas para definir modelos para la participación de las personas trabajadoras en la empresa**. En este caso el modelo de participación puede ser cualquiera, no sólo la participación en la gestión y en los órganos sociales, sino también en los resultados del ejercicio y en el capital social.

c) **Actividades de difusión** del “Modelo de empresa participada”. Esta última vía de ayuda plantea la duda de discernir qué se entiende por Modelo de empresa participada. La “empresa participada” tiene diversos sentidos según los contextos en que se utilice. Una empresa participada es aquella en la que menos del 50% de su capital pertenece a otra empresa, o a una administración pública. En el actual contexto, una empresa participada es una empresa (o sociedad) participada por sus trabajadores. En el País Vasco, se reivindica un “Modelo de empresa participada” por parte de ASLE. Esta entidad se define como Asociación de empresas de Euskadi participadas en el capital, y al presentar su modelo de empresa participada la define como: “Es una sociedad participada por los trabajadores, ya sea una sociedad anónima (S.A.) o una sociedad de responsabilidad limitada (S.L.), que no cumple los requisitos para llegar a ser considerada como una Sociedad Laboral, pero en la que sí que existen socios que son al mismo tiempo trabajadores y/o tienen mecanismos para que los trabajadores o sus representantes participen en la sociedad” (<https://asle.es/nuestro-modelo/>). Este modelo de empresa participada coincide con la definición que nos da la Ley 44/2015 de sociedad participada por los trabajadores, como vimos al principio.

En cuanto a las **entidades beneficiarias**:

En el primer caso, son las **entidades y empresas de la economía social y sus estructuras asociativas** que desarrollen su actividad principalmente en la Comunidad Autónoma Vasca y que la realicen para los centros de trabajo situados en dicha Comunidad.

En el segundo caso, son **empresas que no sean de economía social** y que desarrollen su actividad principalmente en la Comunidad Autónoma Vasca y para centros de trabajo situados en dicha Comunidad; pero también podrán acogerse a estas ayudas las **estructuras asociativas de empresas de la economía social**.

Cabe destacar cómo las estructuras asociativas de la economía social pueden ser beneficiarias de ambas líneas de subvención.

básicamente gastos internos de personal propio de la entidad beneficiaria cuando se acredite su capacidad y participación directa en las actividades subvencionadas; y gastos externos de contratación de servicios, consultorías, etc., para el desarrollo de las actividades subvencionadas.

Como hemos visto, la elaboración e implantación de un **Plan de Participación de personas trabajadoras** será subvencionable en las empresas que nos sean de la economía social. Para ello, dicho plan deberá contener los siguientes datos:

a) “Características de la empresa o centro de trabajo: actividad, tamaño, estructura de capital, perfil de las personas empleadas, existencia de vínculos familiares entre el empresario o la empresaria o quienes tengan parte en el capital social, con especial incidencia en su situación y viabilidad económica.

b) Antecedentes de participación: situación actual del clima participativo en la empresa y su relación con experiencias previas.

c) Propuesta de participación: actividades a desarrollar y mecanismos a implantar, con especial mención del itinerario que, comenzando por la participación en la gestión, avance mediante la participación en las decisiones y en los resultados, posibilitando finalmente la participación económica en la empresa” (Base 7).

El Plan de Participación deberá realizarse de forma participativa con los órganos de gobierno, gestión y administración de la sociedad o empresa, en sus diversos niveles, y con el apoyo y asesoramiento, como vimos, de una Entidad Consultora.

Las **Entidades Consultoras** deberán reunir los siguientes requisitos:

a) “Contar con al menos una persona titulada superior, en los centros de trabajo radicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con experiencia acreditada en materias relacionadas con la participación de las personas trabajadoras en las empresas o de las personas socias en Sociedades Cooperativas o Laborales.

b) El consultor o la consultora responsable del trabajo deberá acreditar una permanencia mínima de tres años en la empresa consultora” (Base 12).

La política pública que hemos comentado busca promover la participación de los trabajadores en la empresa, tanto en las empresas de la economía social como en el resto. No conocemos los resultados totales de esta política, pero por los que hemos conocido estas ayudas están siendo aprovechadas fundamentalmente por las entidades de la economía social y sus estructuras asociativas.

Los gastos subvencionables en ambos casos son