



CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE LEY INTEGRAL DE IMPULSO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública al objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas, potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación
- c) Los objetivos de la norma
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Los eventuales interesados podrán participar remitiendo sus aportaciones a través del portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, "Participación pública en proyectos normativos", subsección "Consulta pública previa" conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa, a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

La consulta pública se sustanciará del 22 de octubre de 2022, al 05 de noviembre de 2022.

Al objeto de facilitar la participación en la consulta pública, se facilita la siguiente información sobre la propuesta de Ley Integral de Impulso de la Economía Social y Solidaria:

I. ANTECEDENTES DE LA NORMA



El articulado de la Constitución Española se refiere en múltiples ocasiones, de forma genérica o específica, al sector de la Economía Social:

- a) El artículo 1.1 constituye el reconocimiento de España como un Estado Social, un concepto que designa una forma de organización social y que comprende las condiciones jurídicas, económicas y políticas que permitan el reconocimiento y respeto de los derechos humanos y sociales de los ciudadanos como forma de acceso a la participación en la sociedad.
- b) El artículo 9.2 encierra una cláusula de igualdad social atribuyendo a los poderes públicos la promoción de las condiciones de libertad e igualdad, así como la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
- c) En esta misma línea, se pronuncia el artículo 40 por el que los poderes públicos deben promover las condiciones favorables en pos del progreso económico y social.
- d) Dentro de las garantías del Estado Social se reconoce el derecho del acceso al trabajo, tal y como consagra el artículo 35 de la Constitución, así como el artículo 129.2 que explícitamente reconoce la obligación de promover eficazmente las diversas formas de participación en las empresas.

Este es el fundamento vertebrador de:

- La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social cuyo objeto es establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que la integran y que permita el reconocimiento y visibilidad de la actividad de la Economía Social, así como establecer los principios y valores que rigen a estas entidades y a sus organizaciones representativas.
- La Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la Regulación del Régimen de las Empresas de Inserción, cuyo objeto es establecer un cauce adecuado para facilitar esta participación a los colectivos que, por circunstancias diversas, se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad económica y social, quedando sometidas al riesgo de exclusión social.
- La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, que ha desempeñado un papel definitivo en el avance y promoción de las sociedades cooperativas aunando los principios y valores



cooperativos con los objetivos de mejora de la eficacia y de la competitividad en el mercado de esta fórmula empresarial.

En primer lugar, la Ley de Economía Social constituye un hito normativo a nivel europeo por cuanto delimita, por primera vez, el ámbito de la Economía Social con rango de ley y supone una nueva forma de entender la Economía Social por parte de la Administración General del Estado (en adelante, AGE).

El concepto de Economía Social, tras la inclusión en 2002 de sus principios en el acervo comunitario mediante la Carta de Principios de la Economía Social, elaborada por la antecesora de la actual asociación europea de Economía Social (*Social Economy Europe*), representa una realidad diferenciada caracterizada, por 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.

Desde la creación en 1990 del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES) las instituciones públicas españolas vienen reconociendo explícitamente la labor de la Economía Social y han ido configurando progresivamente una arquitectura normativa pionera y ligada a las necesidades del sector. En este contexto destaca la labor del Consejo para el Fomento de la Economía Social, cuya reactivación lo referencia como la institución que dota de visibilidad al conjunto de entidades de la Economía Social y actúa órgano de colaboración y coordinación del movimiento asociativo y la AGE.

El compromiso e impulso normativo del sector han hecho de la Economía Social una verdadera catalizadora de un modelo productivo más inclusivo, igualitario y sostenible con una fortaleza en el tejido empresarial y económico líder a nivel europeo. Sin embargo, y pese a los instrumentos estratégicos tanto comunitarios (con el Plan de Acción de la Economía Social) como nacionales (con las sucesivas Estrategias de Economía Social) las transformaciones de la economía y de nuestra sociedad, sometidas a una aceleración sin precedentes derivada de la crisis sanitaria y el contexto de crisis actual, hace necesaria la adecuación y actualización de esta norma, para que las entidades de la Economía Social continúen atendiendo a su función social.



En segundo lugar, la ley para la Regulación del Régimen de las Empresas de Inserción ha venido regulando un modelo empresarial que, por los principios que vertebran su funcionamiento, forma parte de la diversidad de la Economía Social, tal y como queda recogido de manera expresa en el artículo 5.1 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

Son entidades que garantizan la transición de la persona en situación de riesgo de exclusión social al empleo ordinario. Y es que la relación con el mundo del empleo continúa siendo referente obligado a la hora de abordar los procesos de integración social. La población en edad laboral encuentra en el empleo no sólo una fuente de ingresos, sino también el origen de toda una red de relaciones sociales que facilitan la integración.

Tras quince años de recorrido, las empresas de inserción han acreditado ser un cauce adecuado y eficiente para dar cumplimiento al mandato del artículo 9.2 CE. Como iniciativas que, mediante la actividad empresarial y acompañadas de actuaciones sociales y de inserción social, hacen posible la inclusión sociolaboral de personas excluidas para su posterior colocación en empresas convencionales o en proyectos de autoempleo, individual o colectivo.

En tercer lugar, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, desarrolla el marco jurídico de las cooperativas como entidades pertenecientes a la familia de la Economía Social. La Ley apuesta por configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la 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.

La cooperativa es la fórmula empresarial de la Economía Social con mayor trayectoria y arraigo y más consolidada en nuestro país. El propio Plan de Acción Europeo para la Economía social, refuerza el reconocimiento de estas empresas y subraya que, dentro de la Economía Social, las cooperativas representan una forma bien definida de modelo de negocio. Son gestionadas por los productores, los usuarios o los trabajadores y se rigen por la regla de «un miembro, un voto». Asimismo, expresa cómo las cooperativas han demostrado su capacidad para adaptarse a lo largo del tiempo y a los distintos sectores y para ofrecer soluciones innovadoras a los retos sociales.

La creciente complejidad del contexto económico y social en el que nos movemos, unido al enorme potencial del cooperativismo español para contribuir a la transformación e innovación de nuestro tejido



económico hace necesaria una modificación de la Ley 27/1999 a fin de actualizarla y adecuarla a los nuevos escenarios, dando cumplimiento del art. 129.2 de nuestra Constitución.

Se trata de un modelo de empresa que ha de operar en el mercado en igualdad de condiciones que el resto de las fórmulas societarias, siendo parte de su potencial competitivo los principios y valores que la identifican y que recoge la Alianza Cooperativa Internacional. Estos principios y valores son el germen común que vertebra a las entidades de la Economía Social, y han de verse reforzados y visibilizados para acreditar la singularidad de las cooperativas como empresas con un fuerte impacto positivo, económico, social y medioambiental. En este sentido, es necesario insistir en la remoción de obstáculos que impidan el adecuado desarrollo de su proyección económica y transformadora.

Las cooperativas, en una realidad tan diversa como las necesidades sociales a las que atienden, constituyen un agente esencial para afrontar retos de país como el reto demográfico, el relevo generacional, la lucha frente a las brechas de desigualdad, la transición ecológica y la transformación económica y social. Se refuerza así la necesidad de modificar la normativa estatal para apoyar e impulsar este papel motor de transformación con los ajustes necesarios a un modelo que funciona y que ha de funcionar con mayor agilidad para desplegar su respuesta a los retos de nuestro país.

II. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA

Con la aprobación de una nueva norma Integral de Impulso de la Economía Social y Solidaria se pretende actualizar el marco normativo del sector, ajustando un modelo eficaz a las nuevas circunstancias económicas y sociales.

En relación con la Ley 5/2011 de 29 de marzo, de Economía Social, el avance y desarrollo de la actividad de la Economía Social ha llevado a la necesidad de ahondar en la clasificación de las entidades que componen el sector. En este ámbito resulta necesario incorporar algunas fórmulas empresariales ya reconocidas a nivel europeo. La nueva realidad obliga a realizar un esfuerzo por definir un nuevo marco regulador que permita identificar estas nuevas entidades que operan en el sector de la Economía Social.

Además, y como consecuencia de lo anterior, debe acometerse un análisis sobre la utilidad del Catálogo de Entidades de Economía Social que la Ley 5/2011 instaba a confeccionar y que once años después de su aprobación sigue pendiente de elaboración.



De igual forma, el propio transcurso y desarrollo del sector han supuesto un cambio contextual en el que deben replantearse los objetivos de las actividades de difusión y fomento de la Economía Social. Esta actualización de la norma pretende, por ello, actualizar los objetivos que debe internalizar las políticas públicas en la actividad de promoción del sector.

En este contexto, los sucesivos instrumentos de planificación disponibles en el sector, fundamentalmente mediante las Estrategias Españolas de Economía Social, pero también a través de los Planes de Acción europeos, concitan a realizar un análisis prospectivo sobre el Programa de Impulso de las entidades de la Economía Social y asegurar su actualización y adecuación al nuevo ecosistema.

Finalmente, la norma busca incentivar la normativa de desarrollo conveniente con el fin de salvaguardar el cumplimiento de su contenido, facilitar la labor de las entidades del sector y aminorar la incertidumbre jurídica que pudiera existir.

Por su parte, en lo que respecta a la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la Regulación del Régimen de las Empresas de Inserción, la norma pretende actualizar el marco normativo de esta fórmula de Economía Social. La aparición de nuevos factores que incrementan el riesgo de exclusión social hace necesaria la actualización del colectivo de personas que pueden ser contratadas por las Empresas de Inserción.

Es necesario actualizar un marco de contenidos mínimos, común para todo el Estado, de los itinerarios de inserción, causa y objeto de la contratación de las personas sujetas a factores de riesgo de exclusión y de los que dependen la mejora de su empleabilidad.

De manera coherente con el objetivo anterior, se ha de incorporar ajustes en la norma sobre la *ratio* de personas trabajadoras que acompañan y garantizan el cumplimiento de la finalidad de ese itinerario de inserción.

Se hace necesario, igualmente la conciliación de los principios objetivos de la nueva regulación contenida en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, con un marco fundado en la transición al mercado ordinario, con todas las garantías para la persona trabajadora y un modelo laboral cuyo paradigma es la contratación indefinida.



Las empresas de inserción operan en el mercado económico en igualdad de condiciones que el resto de fórmulas empresariales, con la singularidad de atender a una función social esencial para luchar contra las desigualdades. A través de esta norma, se pretende hacer los ajustes necesarios en su funcionamiento interno para garantizar su competitividad de forma coherente con los principios que las mueven.

En esta línea, se han de reforzar y actualizar las medidas de promoción de las Empresas de Inserción, como vehículo eficaz económica y socialmente, al servicio de las políticas públicas de toda las Administraciones Públicas.

En lo que atañe a la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, se busca la adecuación y actualización de la legislación cooperativa estatal de manera que se recojan los ajustes necesarios para optimizar la eficacia de su funcionamiento interno y se acojan las nuevas expresiones del cooperativismo, dotando de la seguridad jurídica necesaria para que desplieguen íntegramente sus potencialidades.

De esta forma se persigue reforzar la singularidad de las cooperativas como entidades de referencia de la Economía Social, subrayando los principios y valores que defienden y que son recogidos por la Alianza Cooperativa Internacional. La vigencia de estos principios excluye cualquier uso fraudulento del modelo cooperativo, por lo que se establecerá un marco de certezas para prevenir el intrusismo y la competencia desleal.

El principio cooperativo de igualdad ha impulsado los avances de las cooperativas hacia una igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Es el momento de acompañar este esfuerzo con las adaptaciones necesarias de la Ley de Cooperativas, de acuerdo con la singularidad de esta forma empresarial, para una proyección adecuada de los instrumentos de igualdad previstos en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

III. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

Las transformaciones de la economía y de nuestra sociedad, sometidas a una aceleración sin precedentes derivada de la crisis sanitaria y el contexto de crisis actual, hace necesaria la adecuación y actualización de estas normas, de forma que pueda diseñarse un marco comprensivo e integral en el que puedan seguir desarrollando su actividad los principales actores del sector. En detalle:



- Desde la aprobación y posterior entrada en vigor de la Ley 5/2011 se han producido cambios que han transformado la realidad de las entidades de la Economía Social. Durante los once años de vigencia de esta Ley han sido muchos los factores económicos y sociales que han promovido una evolución, tanto en el desarrollo de políticas públicas como en el desarrollo de marcos normativos que han incidido, directa o indirectamente, en la eficacia de la aplicación de esta norma.
- Desde la aprobación y posterior entrada en vigor de la Ley 44/2007 se han producido cambios que han transformado la realidad de las Empresas de Inserción, tanto en el ámbito jurídico como en el social y en el económico. Además, a causa del tiempo transcurrido desde su aprobación, y a la aprobación de un ingente número de normas que inciden en su definición, en su funcionamiento en el mercado económico y en el régimen laboral de las personas que trabajan en su ámbito de organización y dirección, se precisa una actualización de su régimen jurídico para depurar normas derogadas y adecuar otras a las características específicas de este tipo de empresas.
- En los últimos veintitrés años, la realidad cooperativa ha evolucionado al ritmo que impone el progreso de nuestra sociedad. Se hace necesaria la actualización de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas **que acoja las nuevas expresiones del cooperativismo. En este mismo sentido, las cooperativas han avanzado de forma coherente con sus principios y valores en términos de igualdad de género, impulsando herramientas propias adaptadas a su singularidad organizativa y económica. Se hace necesario adecuar la ley de cooperativas a la Ley Orgánica de Igualdad, incorporando las buenas prácticas implementadas desde la experiencia cooperativa y adecuando todos aquellos instrumentos que permitan acelerar los procesos y avances hacia la igualdad efectiva también en este ámbito.**

IV. OBJETIVOS DE LA NORMA

Los objetivos de la propuesta de la Ley Integral de Impulso de la Economía Social y Solidaria se alinean con el Plan de Acción Europeo para la Economía Social que se fija como meta dar un mayor apoyo a la Economía Social no solo en términos de creación de puestos de trabajo, sino también buscando incrementar el impacto social que tiene estas organizaciones en toda la UE. Así, son objetivos de la futura norma:



- La actualización y adecuación del marco regulatorio de la Ley 5/2011 para la adaptación entidades de la Economía Social a las nuevas circunstancias económicas y sociales. A este respecto, la norma se propone clarificar las tipologías y el catálogo de entidades que integran el sector con el ánimo de incorporar las nuevas fórmulas asociativas hoy presentes en el ámbito de la Economía Social. En esta línea, la norma plantea acometer una resignificación de las políticas públicas de promoción de la Economía Social como forma de adaptación a la nueva realidad socioeconómica en la que operan las entidades del sector. El nuevo marco regulatorio se marca como objetivo la actualización del Programa de Impulso de las entidades de la Economía Social, previsto en la disposición adicional primera de la Ley 5/2011. Finalmente, incorpora como meta el desarrollo reglamentario de la nueva Ley de Economía Social.

- La actualización y adecuación del marco regulatorio de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la adaptación de las empresas de inserción a las nuevas circunstancias económicas y sociales que permita sentar unas bases comunes para su fomento y desarrollo en el conjunto del Estado. En este sentido, resulta necesaria la adecuación de la normativa estatal para fomentar la consolidación y el impulso del modelo inclusivo y sostenible de las empresas de inserción en todos los territorios, realizando los ajustes necesarios para desplegar su potencial transformador y su respuesta a las necesidades de inserción social y laboral de los colectivos en riesgo o situación de exclusión. Entre los aspectos normativos a actualizar se encuentra la revisión los perfiles de las personas usuarias de las empresas de inserción, contemplando nuevos factores de exclusión adaptados a la actual coyuntura económica, social y laboral, con la finalidad de evitar que colectivos en situación de vulnerabilidad queden desatendidos. También, la regulación más detallada de los requisitos de las entidades promotoras de las empresas de inserción, con la finalidad de determinar con mayor precisión la naturaleza de las entidades que pueden constituir una empresa de inserción y con el objeto de evitar el intrusismo ante la expectativa de acceso a contratos públicos. Asimismo, se introducirán elementos de flexibilidad normativa que permitan dotar de estabilidad a las empresas de inserción, minimizando el riesgo de eventuales descalificaciones, y que faciliten la transición al mercado ordinario de las personas trabajadoras en procesos de inserción, aumentando el retorno económico y social.

- La actualización y adecuación de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas como forma de preservar el papel tractor que tienen las cooperativas en el sector. La flexibilidad



interna de esta fórmula empresarial no puede ser vehículo para contravenir los principios y valores cooperativos que son los que contribuyen al valor transformador de la Economía Social. Estas prácticas pervierten el modelo cooperativo y generan espacios de precarización de las condiciones de trabajo, entrando en contradicción con la generación de trabajo de calidad acreditado en el ámbito cooperativo y con las políticas públicas que desde todos los ámbitos se están poniendo en marcha, en la convicción de que sólo con trabajo de calidad se puede avanzar en un modelo productivo competitivo y en el progreso de nuestra sociedad. Por este motivo, es imprescindible contemplar medidas que prevengan el intrusismo en el ámbito cooperativo, con un importante coste reputacional derivado de prácticas de competencia desleal, que perjudican tanto al movimiento cooperativo, como a las personas trabajadoras y al propio funcionamiento del mercado económico. Además, la legislación cooperativa autonómica ha experimentado un notable desarrollo, generando un ecosistema local y regional que ha de verse reflejado en una norma que opera como supletoria a nivel estatal. De igual forma, se hace necesaria la actualización y adaptación al nuevo escenario de digitalización de las Administraciones del Estado a través de las previsiones necesarias en el marco del funcionamiento del Registro de Cooperativas.

V. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

La alternativa no regulatoria ha sido descartada porque las actuaciones propuestas requieren de modificaciones de carácter legal.