

LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS LEYES

LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. PRINCIPALES NOVEDADES (SEPTIEMBRE 2018- FEBRERO 2019)

Gemma Fajardo

Profesora de la Universitat de València

Directora del Boletín Jurídico del Observatorio Español de la Economía Social



En el periodo comprendido entre septiembre de 2018 y febrero de 2019 se han producido importantes novedades legislativas para la Economía Social en las Comunidades de Extremadura, Baleares, Murcia y Valencia. En Extremadura se ha aprobado una nueva ley de sociedades cooperativas y otra dedicada al tercer sector; y en Baleares una ley que regula las micro-cooperativas y otra, dedicada al sector agrario, con importante repercusión para las cooperativas agrarias y sociedades agrarias de transformación. Murcia ha aprobado la ley de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, cuyo artículo 24 incorpora una amplia modificación de la ley cooperativa; y por último, en la Comunidad Valenciana se han aprobado varias normas de interés en relación con las cooperativas, los centros especiales de empleo y los servicios sociales inclusivos.

Con la **Ley 9/2018 de 30 de octubre de sociedades cooperativas de Extremadura** se deroga la anterior de 1998 y se actualiza su contenido. La Ley ya no califica la sociedad cooperativa como sociedad mercantil como hacía la anterior, sino que pone el acento en su naturaleza mutualista, aunque no incorpora sus

principios característicos. Así, llama la atención en la ley, la eliminación, con carácter general, del principio de gestión democrática, o la libre determinación del precio de transmisión de las aportaciones a capital. Se incorpora a la ley la actividad cooperativizada como elemento esencial de su objeto social y se regulan las secciones, lo que permite gestionar más adecuadamente las diversas actividades. En cuanto a los socios de la cooperativa se incorporan junto a los socios “comunes” los colaboradores, asociados, inactivos, de trabajo y temporales, y desaparece el socio honorífico. Se mejora la regulación de la gestión económica de la cooperativa, pero se permite el reparto del 50% del patrimonio entre los socios presentes al momento de la liquidación de la cooperativa. Por último, se incorporan en la ley nuevas clases de cooperativas no previstas anteriormente como las de iniciativa social e integración social, de impulso empresarial, integrales, juveniles y mixtas.

La **Ley 10/2018, de 22 de noviembre, del Tercer Sector Social de Extremadura**, inspirada en la anterior Ley estatal 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social, establece instrumentos de diálogo civil y colaboración del tercer sector extremeño con el sec-

En el periodo comprendido entre septiembre de 2018 y febrero de 2019 se han producido importantes novedades legislativas para la Economía Social en las Comunidades de Extremadura, Baleares, Murcia y Valencia.



tor público autonómico; contempla la concertación social para las entidades sin ánimo de lucro, y busca garantizar el fomento, promoción y estabilidad económica, financiera y presupuestaria de las entidades no lucrativas extremeñas. La ley limita el reconocimiento como entidades no lucrativas a las asociaciones y fundaciones, y sus organizaciones representativas, y admite la participación de las Administraciones Públicas en sus órganos de gobierno siempre que no supere el 50%. Como antecedentes cabe señalar también, la Ley 14/2015 de Servicios Sociales de Extremadura que estableció el deber de la Administración Pública de fomentar la participación del Tercer Sector en la planificación, gestión y evaluación de los servicios sociales; y el Decreto 8/2017 que crea y regula la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector en Extremadura. La Ley está pendiente de su desarrollo reglamentario y de la aprobación de un Plan de Impulso y Promoción de las entidades del Tercer Sector.

Baleares inició el año con la aprobación el 31 de enero, de dos importantes leyes, la **Ley 3/2019 Agraria**, y la **Ley 4/2019 de micro-cooperativas**. La primera tiene por objeto la ordenación de los sectores agrícola, ganadero, agroalimentario, forestal y el desarrollo rural de las Illes Balears. Entre los objetivos de la Ley la economía social tiene un papel prioritario, así como la sostenibilidad del medio rural. En particular se citan como objetivos de la Ley: la consolidación del sector; garantizar el bienestar del profesional agrario y sus familias; priorizar el uso agrario del suelo frente a otros atípicos (como el inmobiliario); la mejora de las estructuras agrarias, orientada a obtener rentas agrarias que como mínimo cubran los gastos de producción y transformación de los productos agrarios; el fomento de la producción ecológica; la mejora de la calidad de vida en el medio rural, favoreciendo el mantenimiento de la población y reconociendo y promoviendo el papel de la mujer y el relevo generacional; el fomento de la producción local y de los canales cortos de comercialización y de la venta directa; el avance hacia

una mayor soberanía alimentaria; el fomento de las buenas prácticas agrarias y del bienestar animal; la potenciación e implantación de energías renovables; o el desarrollo de medidas que fomenten el uso eficiente del agua en la agricultura. Especial atención se dedica como decimos a promocionar la economía social, así se citan como objetivos de la ley: el fomento de las explotaciones comunitarias de la tierra mediante fórmulas asociativas, cooperativas y sociedades agrarias de transformación; el impulso del asociacionismo agrario, especialmente del cooperativismo, favoreciendo las fórmulas de economía social, tanto para la producción como para la transformación y comercialización de productos agroalimentarios; la garantía de la participación de las cooperativas y uniones de cooperativas en los órganos y foros de discusión y diseño de las políticas agrarias y agroalimentarias y en la elaboración de normas, planes y programas que afecten al sector; la protección, estímulo e incentivación de las actividades que desarrollan las cooperativas, etc.(art. 6). En concreto el Título X de la Ley se dedica al asociacionismo agrario, con diversas normas sobre promoción del cooperativismo agrario y las sociedades agrarias de transformación (arts. 168 a 171).

Con la Ley de micro-cooperativas se pretende promover el emprendimiento en pequeñas cooperativas de trabajo asociado y de explotación comunitaria de la tierra, simplificando la tramitación de su constitución mediante la utilización de unos estatutos modelo que agilice el proceso de calificación y registro, y apoyando su constitución mediante puntos de atención para los emprendedores de micro-cooperativas. Estas cooperativas pueden tener de 2 a 10 socios y su duración máxima será de 7 años, de forma que transcurrido este periodo, deberán adaptar sus estatutos a los de una cooperativa ordinaria.

Murcia aprobó el 9 de noviembre la **Ley 10/2018 de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad**. Con dicha ley se pretende estimu-



Baleares inició el año con la aprobación de dos importantes leyes, la Ley 3/2019 Agraria, y la Ley 4/2019 de micro-cooperativas. Esta última pretende promover el emprendimiento en pequeñas cooperativas de trabajo asociado y de explotación comunitaria de la tierra.

lar la transformación económica para mantener el liderazgo de la Región en sectores tradicionales como el agroalimentario, y ganar presencia en sectores emergentes “propiciados por los nuevos modelos de economía cooperativa, circular, globalizada y otras”, y todo ello con el fin de sentar las bases para una sociedad murciana más cohesionada socialmente, creadora de empleo estable y de calidad. Los ejes que se abordan en la ley hacen referencia, entre otros a las infraestructuras industriales, turísticas y energéticas; a la intervención urbanística y medioambiental; al comercio y protección de consumidores y usuarios, y al cooperativismo. Las medidas adoptadas en relación con el cooperativismo giran en torno a la simplificación de trámites y reducción de cargas a las cooperativas, y conllevarán la modificación de la Ley de Cooperativas 8/2006, de 16 de noviembre en numerosos preceptos (art. 10.1; 19; 21; 46.4; 50.4; 54.4; 55.8; 62.4; 63; 8; 64.7; 83, 2 y 6; 84.5; 96; 97.1; 99.4; 102.2; 103.2; 139.3; 141.2; disposición adicional primera y disposiciones transitorias 1ª y 3ª). Así, entre otras medidas desaparecen los límites temporales a las cooperativas de dos socios; se reduce el número de documentos que, para acceder al Registro, deben formalizarse en escritura pública, y se prevé que a falta de designación por los socios de los destinatarios del haber social en caso de liquidación de la cooperativa, éste se atribuya al Consejo Superior del Cooperativismo de la Región y en su defecto, a la Comunidad Autónoma.

En la **Comunidad Valenciana** cabe destacar en primer lugar la **Resolución de 22 de noviembre de 2018 por la que se dispone la publicación de los reglamentos de mediación, conciliación y arbitraje del Consejo Valenciano del Cooperativismo**. El Consejo Valenciano del Cooperativismo es un órgano paritario compuesto por representantes del movimiento cooperativo valenciano y de la administración del Consell, que desarrolla entre otras funciones, la de mediación, conciliación y arbitraje en los conflictos cooperativos (art. 123 Ley 2/2015 de Cooperativas de

la Comunidad Valenciana). El Decreto 206/2017 que regula este órgano, establece que el procedimiento y los efectos de estos procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos serán los establecidos por las leyes y por el reglamento específico que se publicará en el Diario Oficial mediante resolución de la Presidencia del Consejo. La Resolución que comentamos tiene como objeto dar a conocer a los operadores jurídicos y al público en general, los reglamentos de Mediación, Conciliación y Arbitraje cooperativo.

Por otra parte, se ha aprobado el **Decreto 227/2018, de 14 de diciembre que regula la calificación e inscripción de los centros especiales de empleo en el Registro de centros especiales de empleo de la Comunitat Valenciana**, actualizando el régimen contenido en la Orden de 10 de abril de 1986. Entre otras novedades, se incorporan los requisitos para la calificación de los centros especiales de empleo de iniciativa social, introducidos con la Ley 9/2017 de contratos del sector público (disposición final 14ª), y se determinan las causas y el procedimiento de pérdida de la calificación de CEE. Los centros especiales de empleo de iniciativa social son aquellos que cumplen un doble requisito como establece el art. 43.4 de la Ley 1/2013: por una parte tienen una estructura empresarial determinada que garantice la función social del centro, y por otra, destinan la totalidad de sus beneficios a determinados fines (creación de oportunidades de empleo para personas con diversidad funcional o discapacidad y mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social). El reconocimiento del carácter social de los CEE o la carencia del mismo se inscribirá en el Registro administrativo de Centros Especiales de Empleo de la Comunitat Valenciana y deberá constar en la resolución administrativa por la que se califique el centro especial de empleo (art. 2.6). En cuanto a la documentación que deberá presentarse, para acreditar la condición de entidad no lucrativa, será suficiente con estar inscrita en el registro de asociaciones, fundaciones o cooperativas de iniciativa social;

Merece citarse la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, que viene, según su exposición de motivos, a “blindar los servicios sociales declarándolos servicios públicos esenciales y de interés general”.



para acreditar su carácter social deberán presentarse los estatutos sociales en los que así se indique (corporaciones de derecho público u otras entidades de la economía social); para acreditar su participación indirecta se hará mediante certificación del libro registro de acciones o participaciones sociales. En cuanto a la acreditación relativa a la reinversión de los beneficios, se diferencia, por una parte, para la calificación inicial se presentarán los estatutos o el acuerdo social elevado a escritura pública, donde conste el compromiso; y durante el resto de ejercicios será suficiente con presentar las cuentas anuales acompañadas de la declaración responsable del órgano social competente (art. 8). Entre las causas de descalificación se citan: el dejar de cumplir los requisitos exigidos para ser CEE, el cese de actividad o disolución de la sociedad, el incumplimiento de sus obligaciones o la falta de comunicación previa de la alteración de circunstancias objeto de inscripción (art. 16).

Por último, merece citarse la **Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana**, que viene a derogar la anterior Ley 5/1997. El objetivo de esta nueva Ley es, según su exposición de motivos, “blindar los servicios sociales declarándolos servicios públicos esenciales... y de interés general” con el fin de garantizar el acceso al sistema y a las prestaciones integradas en su catálogo como un derecho subjetivo y no meramente discrecional como hasta ahora. Entre sus normas interesa hacer referencia al Título IV dedicado a la Colaboración de la Iniciativa Privada en materia de servicios sociales, y que puede ser ejercida por entidades de iniciativa social y por entidades de iniciativa mercantil, así como por persona físicas (art. 85). La ley considera entidades de iniciativa social a las fundaciones, asociaciones, organizaciones del voluntariado y otras entidades sin ánimo de lucro que realicen actuaciones de servicios sociales previstas en su objeto social, incluyendo “las sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro, de acuerdo con su normativa específica”; mientras que considera como entidades de iniciativa mercantil “las personas jurídicas y las otras entidades privadas con ánimo de lucro que adopten cualquier forma societaria que reconozca la legislación mercantil y que realicen actuaciones de servicios sociales previstas en su objeto social”. Las administraciones públicas valencianas pueden con-

tratar la provisión de prestaciones de su competencia con entidades de iniciativa privada (art. 92), pero reservan la concertación en favor de las entidades de iniciativa social (art. 87). Como dice en su exposición de motivos, la filosofía que subyace es que “si una entidad de iniciativa privada aspira legítimamente a obtener un beneficio empresarial o lucro como consecuencia de su colaboración con la administración en la provisión de un servicio a las personas como los servicios sociales, solo podrá hacerlo en el marco de un proceso de contratación administrativa. La colaboración con la administración en la provisión de los servicios sociales mediante la acción concertada tendrá lugar desde la gestión solidaria y sin ánimo de lucro”. El problema que plantea esta ley es que técnicamente dejaría fuera de la prestación de servicios sociales a buena parte de la economía social, esto es, a todas aquellas entidades sociales que no adopten una forma jurídica mercantil (sociedad colectiva, comanditaria, anónima o de responsabilidad limitada). Así excluiría a las mutualidades, y a las cooperativas que no se califiquen como “entidades de carácter no lucrativo”. Que una cooperativa no solicite o no obtenga esa calificación administrativa no la convierte en una entidad lucrativa. Por definición las cooperativas no persiguen fines lucrativos, sino mutualistas, esto es, satisfacer las necesidades de sus socios en las mejores condiciones posibles, y si obtienen beneficios su destino natural es destinarlos a reservas irrepartibles, incluso en caso de liquidación. Por tanto, según la ley que comentamos, estas entidades de la economía social no serían ni entidades de iniciativa social ni entidades de iniciativa privada, ya que no tienen ánimo de lucro, ni adoptan formas sociedades reconocidas por la legislación mercantil. La ley debería corregirse para no restringir el concepto de entidad de iniciativa privada, y permitir que otras entidades de la economía social puedan contratar con la administración la prestación de servicios públicos. Conviene recordar que con carácter general la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado prohíbe que se discrimine a las empresas en el acceso al ejercicio de actividades económicas; y que en particular, la Ley de Economía Social 5/2011 ordena al Gobierno revisar la normativa para eliminar las limitaciones de las entidades de la economía social de forma que puedan operar en cualquier actividad económica sin trabas injustificadas (Disposición adicional séptima).