

LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS LEYES

LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA. PRINCIPALES NOVEDADES (MARZO - JUNIO 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 marzo y junio de 2019 se han aprobado diversas normas de interés para la economía social, principalmente en los sectores agroalimentario y de iniciativa social.

En relación con el sector agroalimentario hemos destacado el Real Decreto 161/2019, de 22 de marzo que regula los requisitos y procedimiento a seguir para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias; la Ley 5/2019 de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana y la Ley 2/2019, de 1 de marzo de calidad alimentaria y venta directa de productos alimentarios de Asturias; y en cuanto al sector de iniciativa social, hacemos referencia a la Ley 3/2019 de 15 de marzo sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social de Asturias, y la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las persona con discapacidad en Aragón.

En primer lugar, el **Real Decreto 161/2019**, de 22 de marzo ha venido a modificar el anterior RD 550/2014, que desarrollaba los requisitos y procedimiento a seguir para el reconocimiento de las **Entidades Asociativas Prioritarias** (EAP) y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, previsto en la Ley 13/2013 de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. Las modificaciones realizadas tienen carácter técnico y se articulan sobre dos objetivos principales: por una parte, mejorar la eficacia de la figura de EAP como mecanismo para cumplir los fines de la política agroalimentaria que tiene encomendados; y por otra, mejorar la gestión de las EAP y su eficiencia

en términos de mercado y competitividad. Entre las modificaciones que incorpora esta norma cabe señalar, por un lado, la concreción de las condiciones aplicables para el reconocimiento, en relación a la actividad integrada, tanto para las cooperativas agroalimentarias, como para las entidades civiles o mercantiles; en el primer caso, el volumen de operaciones con socios o entidades participantes en el reconocimiento deberá superar el 50%, y en el segundo, los socios participantes en el reconocimiento deberán superar el 50% del capital social. Con estas medidas se pretende asegurar una correcta imbricación de los participantes en la EAP en que desarrollen sus actividades empresariales. Por otro, se contemplan nuevas condiciones para acreditar el requisito de supra-autonomía, estableciéndose dos alternativas para justificar la existencia de socios y “operaciones en términos económicos”, en distintas comunidades autónomas de forma simultánea. Se sustituye el término *actividad económica* por *volumen de operaciones en términos económicos*, con el fin de facilitar el acceso de un mayor número de entidades al reconocimiento de la figura de EAP. Se amplían las circunstancias excepcionales que podrían eximir, de la obligación de comercialización conjunta de la totalidad del producto para el que se solicita el reconocimiento, incorporando motivos climatológicos, de sanidad animal o vegetal, capacidad de las instalaciones o condiciones de entrega. Y por último, se refuerza el sistema de seguimiento del mantenimiento de los requisitos para el reconocimiento como EAP, incluyendo la obligación de contar, por parte de ésta, con un procedimiento de control del cumplimiento de las obligaciones relativo a la entrega total para su comercialización conjunta, así como al abastecimiento de productos en

el caso de las entidades de suministros y servicios. Para ello, se establece la obligación de acompañar, entre la documentación adjunta a la solicitud de reconocimiento, un documento descriptivo de dicho procedimiento de control, así como de dar cuenta de sus resultados en la comunicación anual que debe efectuar la entidad.

La **Ley 5/2019 de 28 de febrero, de estructuras agrarias** de la **Comunitat Valenciana** pretende contribuir a dar respuesta a varios de los problemas estructurales que tiene la agricultura valenciana, entre ellos: el abandono de tierras; la excesiva fragmentación de la propiedad; la carencia de una cultura de gestión en común de la tierra; la falta de dinamismo del mercado de tierras; o la falta de herramientas de información para tomar decisiones sobre alternativas de cultivo, entre otras. Esta ley viene a derogar la anterior Ley 8/2002 de modernización de las explotaciones agrarias, y entre las novedades que aporta cabe señalar las siguientes: se crea la figura de agente dinamizador, como persona que impulsará técnicamente la gestión sostenible del territorio y facilitará los procesos de reestructuración, las iniciativas de gestión en común y la Red de Tierras; se define el mapa agronómico, como herramienta de información para las políticas agrarias de la Generalitat; se define el suelo agrícola infrautilizado, con el objetivo de poder inventariar la magnitud del problema de las parcelas abandonadas y hacer un seguimiento de las mismas, aportando alternativas realistas y viables como la cesión incentivada a terceros o a la Red de Tierras; en casos extremos de abandono total, se abre la posibilidad de declarar que la función social de la tierra queda incumplida, pudiendo conducir el expediente a la obligación de la cesión de uso a terceros o a la propia Red de Tierras; se crea una red de tierras, como herramienta destinada a movilizar parcelas a favor de personas agricultoras profesionales, iniciativas de gestión en común, mujeres y jóvenes, formada por una red de oficinas gestoras de tierras; se crea la figura de la iniciativa de gestión en común (IGC), con la finalidad de promover, mediante medidas de reestructuración y beneficios fiscales, explotaciones asociativas o agrupaciones de explotaciones que bajo distintas fórmulas jurídicas manifiesten su voluntad de ser consideradas como una unidad a efectos de la puesta en marcha de un plan de gestión en común; se promueven herramientas de gestión como el plan de actuación sectorial, que permite sistematizar la planificación integral en cultivos de regadío y secano; se reconocen medidas de apoyo público a la reestructuración parcelaria (concepto que supera a la clásica concentración parcelaria), para la consecución de explotaciones de estructura y dimensiones viables, y por último, se introducen incentivos fiscales a la adquisición, cesión y arrendamiento de fincas rústicas, con una

atención prioritaria a la consolidación de explotaciones a favor de profesionales de la agricultura y de las iniciativas de gestión en común.

De esta ley interesa destacar la figura de la **iniciativa de gestión en común (IGC)** que se define como aquella *“formada por un conjunto de personas físicas o jurídicas titulares de parcelas o derechos de uso y aprovechamiento de las mismas que expresen su voluntad de poner en marcha un plan de gestión tendente al cultivo y la explotación en común, la realización en común de actividades complementarias agrarias relacionadas, la ayuda mutua entre explotaciones a través de la utilización de nuevas tecnologías, el uso en común racional de los medios para la realización de actividades agrarias y complementarias, u otro tipo de iniciativas innovadoras que añadan valor al conjunto de parcelas y producciones afectadas por el plan de gestión”* (art 34). Según el art. 35 las IGC *“podrán adoptar la forma de cooperativa, sociedad agraria de transformación o cualquier otra fórmula asociativa admitida en derecho que contemple una gestión conjunta de las parcelas que legalmente se aportan a la iniciativa”*, esta aportación dice, podrá hacerse *“como capital o en forma de contratos de cesión o arrendamiento”*, a lo que debería haberse añadido la posibilidad de aportarla en concepto de *aportación a la actividad cooperativa*, como correspondería.

La consellería competente en materia de agricultura apoyará, mediante convocatorias públicas anuales, proyectos de iniciativas de gestión en común entre cuyos objetivos figuren: planificar la producción orientándola hacia un mayor valor y mejorar la viabilidad de las explotaciones; reducir costes de producción o comercialización; dotar de medios, infraestructura, maquinaria y nuevas tecnologías de información y comunicación, necesarios para la gestión del cultivo en común; agrupar la oferta comercializable en entidades asociativas; fomentar una agricultura sostenible y agroecológica, que contribuya a la preservación del medio natural, a la adaptación y mitigación del cambio climático, a la prevención de incendios mediante la preservación del mosaico agroforestal y a un enfoque circular del aprovechamiento de recursos y nutrientes y al desarrollo integral del medio rural; diversificar la actividad y fomentar la comercialización de productos agrarios respetuosos con el medio ambiente y con cadenas agroalimentarias viables y sostenibles; consolidar y mejorar los sistemas de riego existentes, que racionalicen su eficiencia económica y social y respeten el medio ambiente; promover la calidad alimentaria de los productos de la Comunitat Valenciana; coordinar varias IGC en un proyecto productivo o comercial conjunto; promover la adecuación territorial de las áreas con elevados valores medioambientales o paisajísticos, así como en aquellas en que concorra elevado riesgo

ambiental; promocionar la participación e incorporación de mujeres y jóvenes en el desarrollo de las actividades agrarias y cualquier otro objetivo que se establezca en el desarrollo reglamentario de esta ley.

Con la **Ley 2/2019, de 1 de marzo de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios**, el Principado de Asturias acomete el desarrollo normativo de la Ley 28/2015 para la defensa de la calidad alimentaria. Se reconoce en la norma (exposición de motivos) que el Principado ha venido apostando en los últimos treinta años por las producciones de calidad diferenciada y la producción ecológica; y que se constata una creciente demanda por parte de los consumidores de productos agroalimentarios artesanos, así como, de potenciar formas de comercialización que ponga en relación directa al consumidor con los productores. Por ello, con esta ley: se pretende disponer de una normativa que de soporte jurídico y regulador a la calidad alimentaria y especialmente a la calidad diferenciada y a la producción ecológica, a lo largo del proceso que integra la cadena de valor, desde la producción a la comercialización; se define la artesanía alimentaria y los productores artesanos alimentarios; se concreta la naturaleza y funciones de las entidades de gestión, que podrán ser de naturaleza privada o constituirse como corporaciones de derecho público; se asegura el control oficial de la calidad diferenciada, y se regula la venta directa. Por último, queremos destacar la expresa referencia que la ley hace a la promoción del cooperativismo en su artículo 11, según el cual: *“La Administración del Principado de Asturias, con la finalidad de incrementar el nivel de renta en el medio rural, promoverá el cooperativismo y otras fórmulas de economía social entre los operadores del sector alimentario. Asimismo, favorecerá la integración de las cooperativas y de otras entidades de naturaleza asociativa como medio para lograr los siguientes objetivos: a) Mejorar la eficiencia y la competitividad de los operadores, incrementando la concentración de la oferta, así como su posición en los mercados y el control sobre el valor añadido de sus productos; b) Incrementar el protagonismo de los operadores en la regulación de los mercados en los que operan, mediante su agrupación; c) Poner en valor sus producciones, mejorando la formación y especialización de los equipos directivos y de gestión de las cooperativas y otras entidades de naturaleza asociativa, especialmente en las nuevas herramientas e instrumentos de gestión y comercialización; y d) Favorecer los procesos de transformación de los productos alimentarios y mejorar su acceso a los mercados”*.

Con la **Ley 3/2019 de 15 de marzo sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social**, el Principado de Asturias corrige la

anterior regulación contenida en la Ley de Servicios Sociales 1/2003, y que había sido introducida en 2015 por la Ley de reforma 9/2015). Así, frente al original art. 44 de la Ley de Servicios Sociales de 2003 que contemplaba la promoción de la participación de asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro en la realización de actividades de acción social, mediante la firma de convenios con éstas; la Ley 9/2015 aclaró que la prestación de servicios sociales podía organizarse mediante: *“gestión directa, gestión indirecta en el marco general de la normativa de contratación del sector público incluido el régimen de concierto social previsto en esta ley, y convenios con entidades de iniciativa social”*, e introdujo un régimen jurídico para el “concierto social” (44 bis a 44 nonies). Sin embargo, como viene a reconocer la Ley 3/2019, el régimen jurídico al que debe ajustarse la celebración de estos acuerdos de acción concertada no siempre ha estado claro y se asimilaba a la modalidad de contratos públicos denominados conciertos.

Hoy en día, no cabe duda que los servicios sociales se pueden prestar mediante fórmulas no contractuales como reconoció expresamente las Directivas europeas 23/2014 (considerando 54); 24/2014 (considerandos 6 y 114) y 25/2014 (considerando 120); aclaró más tarde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE 11 diciembre 2014, C-113/13, y de 28 de enero de 2016, C50/14), y recoge la Ley estatal de Contratos del Sector Público 9/2017. Según ésta última: *“Queda excluida de la presente Ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación”* (art. 11.6); lo que se complementa con lo previsto en la Disposición adicional cuadragésima novena (*“Legislación de las Comunidades Autónomas relativa a instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos de carácter social. Lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”*).

Tras estos antecedentes, la Ley 3/2019 que comentamos modifica el art 44.1 de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales y deroga sus artículos 44 bis a 44 nonies, introducidos en 2015. Entre las principales novedades que incorpora la ley cabe destacar las siguientes. En primer lugar, a partir de ahora, el Principado podrá organizar la

prestación de servicios sociales a las personas a través de las siguientes fórmulas: a) Gestión directa o con medios propios (preferente); b) Prestación de servicios a las personas por la Administración local, a través de cualesquiera de las fórmulas de colaboración y cooperación entre Administraciones públicas previstas en el ordenamiento jurídico; c) Acuerdos de acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro, y d) Gestión indirecta en el marco general de la normativa de contratación del sector público (art. 44.1). En segundo lugar, la Ley se centra en establecer el régimen jurídico de la acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social: señala las prestaciones y servicios susceptibles de acción concertada (arts. 5 y 6) y los requisitos que deben cumplir las entidades para ser seleccionadas (arts. 7 y 8); el procedimiento a seguir, la formalización de los acuerdos de acción concertada, las obligaciones que contraen las entidades concertadas y la financiación de estas acciones.

Por último, destacamos la **Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón**. Esta ley se presenta como necesaria para adecuar la normativa autonómica a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por España el 3 de diciembre de 2007. El Estado español adecuó su normativa a dicha convención con la Ley 26/2011, actual Real Decreto Legislativo 1/2013 que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Aragón por su parte, tiene competencias en materia de acción social (art. 71.34º Ley Orgánica 5/2007), competencias que desarrolló en la Ley 5/2009 de Servicios Sociales, que regula entre otros, los servicios para las personas con discapacidad. Ello no obstante, como reconoce la Ley 5/2019 (exposición de motivos) se hacía necesaria la publicación de una norma que previera las acciones públicas dirigidas a las personas con discapacidad desde una perspectiva transversal, recogiendo medidas en el ámbito sanitario, laboral, educativo, de servicios sociales, de cultura y deporte, accesibilidad urbanística, arquitectónica, de transporte y comunicación.

Este es por tanto el objetivo de la ley que comentamos y de cuyo contenido queremos destacar: su definición de discapacidad; algunas medidas adoptadas en materia de empleo y de gobernanza. La discapacidad se define como “la situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (art. 3, a). En relación con el empleo, las

Administraciones públicas se comprometen a adoptar medidas de acción positiva destinadas a impulsar el acceso de estas personas y su permanencia en el mercado laboral “*incluyendo entre otras modalidades, el empleo por cuenta propia y mediante empresas cooperativas*” (art. 21.1); para ello, se encomienda al Instituto Aragonés de Empleo el servicio de “*Apoyo para el autoempleo y asesoramiento en la creación de empresas*” (art. 23.2); en este orden el Gobierno de Aragón se compromete también a aprobar periódicamente un plan de empleo de las personas con discapacidad, que deberá incluir objetivos sobre el empleo ordinario público y privado, empleo con apoyo, empleo protegido en centros especiales de empleo y enclaves laborales, formación para el empleo y empleo autónomo (art 24.2). Bajo el título de gobernanza en materia de personas con discapacidad, la ley regula diversas actuaciones públicas como el Plan de acción integral para las personas con discapacidad, pero en particular queremos destacar el art. 74 sobre Contratación pública, y más concretamente su apartado 3º donde se dice que “*los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus entidades instrumentales reservarán la adjudicación de un porcentaje de un 6% del importe total anual de su contratación destinada a las actividades que se determinen reglamentariamente a centros especiales de empleo, siempre que su actividad tenga relación directa con el objeto del contrato*”. Por último, queremos destacar, en este mismo título, las normas dedicadas a la colaboración con la iniciativa social y en particular, el art. 81 según el cual: “*1. Las Administraciones públicas de Aragón y sus entes instrumentales impulsarán la colaboración con la iniciativa social, en el desarrollo de sus actividades, mediante asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria. Especial atención recibirán las instituciones, asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro promovidas por las personas con discapacidad, sus familiares o sus representantes legales, con especial consideración a aquellas que trabajan en el medio rural. 2. Asimismo, la iniciativa social podrá colaborar con los poderes públicos en la prestación de servicios*”; y el art. 82, que en aras de la transparencia, establece que: “*Las empresas, asociaciones, fundaciones u otras entidades relacionadas con la discapacidad que reciban de forma directa o indirecta, al menos, un 40% del total de sus ingresos anuales en forma de partida presupuestaria, ayuda o subvención pública de cualquier Administración, y siempre que alcance un monto total de 25.000 euros, tendrán obligación de tener sus cuentas anuales, memoria, etc., de acceso público y publicadas en los canales de transparencia*”.