

# UN MARCO NORMATIVO PARA LAS EMPRESAS SOCIALES EN ESPAÑA PARA EL FRENO DE LA DESIGUALDAD

**Antonio José Macías Ruano**

Profesor ayudante doctor

Universidad de Almería

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8362-6097>

## RESUMEN

Economía social y empresa social son propuestas de generación de riqueza fuera de la concepción capitalista de retribución a la inversión, con distintas acepciones y contenido dispar. En España, se ha desarrollado legislativamente un concepto de economía social basado en estructuras jurídicas que pueden perseguir, exclusivamente, el interés colectivo de sus integrantes y no el general económico o social.

En Europa, en paralelo con el concepto de economía social, surge en Italia el de empresa social, para cualquier entidad que ejerza con carácter permanente y principal una actividad económica en pro del interés general, al margen de la forma social. En España no existe una norma específica para empresas sociales, solo alguna regulación sobre estructuras jurídicas que pueden ser calificables como tales. Se propone la fórmula de su presencia legislativa para la mejora de la colectividad y que reduzca la desigualdad más allá de los integrantes de una estructura cualquiera.

**PALABRAS CLAVE:** Empresa Social, desigualdad, economía social, propuesta legislativa.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: B55, K29, L31, L38, O35, P13.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** MACÍAS RUANO, Antonio José: "Un marco normativo para las empresas sociales en España para el freno de la desigualdad", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 241-276.

DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.40.24321

## **A REGULATORY FRAMEWORK FOR SOCIAL ENTERPRISES IN SPAIN TO CURB INEQUALITY**

### **EXPANDED ABSTRACT**

The distinction between persons, at the individual level and within any organization, is inherent in the human being. The diversity in the enforceability of rights and the fulfilment of obligations is assumed to be inherent in the social structure itself.

Within the liberal framework, the concept of equality between men is confined to a mere question of formal, non-material or real equality. Inherent in the capitalist system is formal legal equality and economic inequality among the subjects. However, from very early on, around the second industrial revolution, currents of economic, philosophical and legal thought have been emerging to temper the inequality that is created.

This structural inequality is being widened by the events that have occurred so far this century, which have had a particularly serious impact on a country like Spain, as well as the financial and real estate crisis of 2009; the 2020 pandemic; and the manifest and expected effects of the invasion of Ukraine. Any measures to promote wealth generation that have a special impact on the social environment must be a priority for the national legislator.

At the legislative level, Spain was the first State of the Union to publish a law that valued the entities of the social economy that generated wealth with non-capitalist parameters, Law 5/2011, of March 29 (LES). And this legislative initiative started, basically, following the consolidation of a concept that emerged in France, and that was extended to the European level, although it was outlined in the last quarter of the twentieth century, which has been evolving at the institutional and legal level. At the same time, however, other concepts and terms than the social economy have been constructed for the development of economic activities reactive to the capitalist conception, in the search for values such as equality, solidarity, social or environmental commitment. One of these legal and economic constructions is that of social enterprises, which, in Europe, is mainly developed in Italy, where they are widely regulated and enhanced at the institutional level. However, in Italy where social enterprises have received the most legislative attention, in other countries of the European Union structures and support measures have been collected for entities pursuing a positive social impact, beyond the self-interest of the organization's ownership, making them an instrument for reducing the social and economic inequality of particularly vulnerable sectors. Scientific attention on the term and content developed from the last decade of the last century, almost parallel, in Europe and the United States, although hardly interrelated. In Europe, the impetus for social enterprise appeared at the end of the 1980s in Italy, with

cooperative initiatives to meet unmet needs, especially in the field of labour integration and personal services. Thus, at the scientific level in October 1990, the journal *Impresa Sociale*, which is still published, was published for the first time in order to answer the fundamental question: Is it possible and desirable to organise the production of goods and services of collective interest on an entrepreneurial but non-profit basis?

In this country, Italy, Law 381 of 1991, created a new class of cooperative: the Social Cooperatives. With the Legislative Decree 24 March 2006, n. 155 "Discipline dell'impresa sociale" Italy abandons the specific cooperative social type for the social enterprise, accommodating any entity, whatever its structure, it pursues an economic activity on a permanent and principal basis with a view to achieving objectives of general interest, focusing on the activity and not on the social form. Currently, the social enterprise in Italy is regulated by Legislative Decree 3 luglio 2017, n. 112, where it is determined that "social enterprise" is a legal qualification, a legal status, not a type of entity.

While, at European institutional level, in 1996 the international network of university research centres and individual researchers in social enterprises EMES was formed, who set the identifiers of the three dimensions of social enterprise economic/business, social, and property/governance, which served as a European institutional criterion for the formation of the legal framework for social enterprises.

The European Union's resolutions and regulations on the need to regulate and strengthen social enterprises have been numerous. But only a conception of what it should be has been achieved, of the parameters that must be met for its consideration as social enterprises (the same as those established by the EMES network), and the need for its promotion in the legislations of the Member States of the Union. With the study commissioned by the European Commission on Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative Synthesis report, of 2020, a map has been obtained of the conceptions that the different States of the European Union have of those entities that can meet the parameters of social enterprises, as well as their respective legal regulation, and their impact on the economy and employment. In Spain only social initiative cooperatives, foundations and associations of general interest with economic activity, special employment centres, occupational centres and insertion enterprises may be classified as social enterprises. All these legal structures are recognised as social economy entities in the LES, thus providing a legal framework for recognition and promotion measures, although scarce, which the European Union encourages. However, in the absence of any general rules which contemplate them for their purpose, not for a predefined structure, many of the entities which have a positive social impact and which act within the parameters set by the European Union, they lack national legislative recognition, as well as adequate promotional measures that are reciprocated by the impact they have on the social environment, apart from the members of the structure.

An example of legal regulation of legal structures based on the purpose they pursue, regardless of what the types of companies or entities may be, we have with Law 2/2007, of 15 March, professional societies, which, without determining a particular form or type of company, on the basis of the teleological criterion of the purpose pursued by it, shall classify the entity as professional.

With a legislative model similar to the Italian one, Spain could expand the legal instruments of entities for the fight against inequality, which is one of the possible purposes of the social economy. Once they have been legally recognized, they could fit into the general framework of the Social Economy Act, given that they are entities that pursue the general economic or social interest (art. 2 LES), and this in two ways: by the updating of the so-called, although still non-existent, Catalogue of entities of the social economy by the Ministry of Labour (art. 6 LES), or by modifying the LES by incorporating social enterprises as entities of the social economy in its article 5, taking advantage of its reform to incorporate new promotion and promotion measures that are really effective.

What is proposed is:

- To regulate, individually, social enterprises in Spain with a framework law whose subjective scope is teleological, covering any legal structure that pursues the objectives of general interest and complies with the European dimensions that qualify them.
- To determine in the special rules for social enterprises the provision of aids and measures for their promotion, of a fiscal nature and of financial endowment, calculated in so far as they involve public savings in improving the common general interest which these entities generate.
- Establish a regime providing for forms of public control to ensure that the status of social enterprise is used only by entities that are actually such, that is to say, they act in accordance with the law.
- The reform of the Law on the Social Economy with the incorporation of new cross-cutting measures for the promotion, promotion and financing of its entities, beyond those currently mentioned.
- The proposed reform of the Law on the Social Economy should include social enterprises as entities of the social economy once they have been legally recognized in a single rule, recognizing, on the one hand, the promotion measures to be established for these entities, and extending it to all incentive measures laid down in the general law

**KEYWORDS:** Social enterprise, inequality, social economy, legislative proposal.

## SUMARIO<sup>1</sup>

1. Una visión de la igualdad. 2. Reacción ante la desigualdad capitalista en el ámbito liberal europeo. 3. El reconocimiento de las empresas sociales a nivel europeo. 4. Promoción de entidades pro interés general desde la Economía Social. 5. El reconocimiento legal de las empresas sociales en España. 6. Necesario marco legal para las empresas sociales. Bibliografía.

### 1. Una visión de la igualdad

Una premisa obvia, pero necesaria de destacar, es que la distinción entre personas, a nivel individual y dentro de cualquier organización, es consustancial al ser humano. Todos somos distintos, física, morfológica y estructuralmente, y todos cumplimos distintos roles, funciones, servicios y presencia en cada organización social. Pero la distinción de las personas no es identificable con la desigualdad entre ellas.

Es cierto que el concepto de igualdad está anclado en paradigmas ideológicos (ZANOTTI, 2004: 259), y que el mismo término sirve para identificar y reconocer en sustantividad lo que es idéntico en cantidad, tamaño y apariencia, como para “la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones” (3ª acepción RAE). Centrándonos en esta segunda concepción de la igualdad, el hecho de los distintos roles y funciones que cada persona desarrolla en la organización social, y la diversa capacidad cognitiva y volitiva de cada individuo, hace que las obligaciones y los derechos que pudieran ser exigidos al, o por el sujeto, no son iguales. La diversidad en la exigibilidad de derechos y en el cumplimiento de obligaciones se asume como consustancial a la propia estructura social (hay personas imputables y otras inimputables; hay obligados a comportamientos de forma ineludibles y los hay a quienes que no pueden serle demandados; hay quien puede exigir contraprestaciones para sí y su familia, y quienes carecerán de tales recursos aun dentro del mismo marco legal).

La distinción entre sujetos y las diferencias en la exigibilidad de los derechos o de las obligaciones están en constante revisión. En una visión histórica, el concepto de igualdad entre los hombres ha ido variando. La apreciación de la igualdad o la no acepción entre personas no ha sido constante ni homogénea, así, desde la división

1. Esta publicación es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería.

entre hombres libres, libertos y esclavos de las épocas medieval y anteriores, o los estamentos sociales del feudalismo y Antiguo Régimen, las castas de origen religioso o colonial; o las clases sociales en el mundo liberal, han ido diferenciando el tratamiento social, político y jurídico, con su reflejo en la capacidad económica, de las personas.

En el marco europeo, la consustancial desigualdad de las personas en la estructura social, con el inicio del capitalismo no solo se mantiene, sino que se multiplica y expande, básicamente a raíz de las Reformas protestantes, fundamentalmente la que propugnó Calvino (WEBER, 2009: 130-162), al introducir una nueva perspectiva sobre la libertad individual y la reprobación del descanso de la riqueza (ELIANA, 2020: 125), dado que solo el cumplimiento de los deberes propios es la forma de agradar a Dios (WEBER, 2009: 106), lo que supuso la justificación espiritual del sistema capitalista, que se fue imponiendo, de forma asincrónica, en el ámbito europeo. A este impulso teológico se unieron los pensadores del tránsito del Antiguo Régimen al liberalismo, con la fijación de derechos individuales connaturales a la persona (MANTILLA, 1997), siendo los más significativos, como señaló la Constitución francesa de 1793, ya republicana, en su artículo 2º, en la nueva Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que el hombre tiene los derechos naturales e imprescriptibles de “igualdad, libertad, seguridad y propiedad”<sup>2</sup>.

La consideración de la propiedad privada como un derecho universal de todo ciudadano, junto con la concepción teológica protestante del condenable peligro del “descanso de la riqueza”, impulsa al hombre que quiera asegurarse su estado de gracia a la búsqueda de su enriquecimiento personal (WEBER, 2009: 278), lo que provoca que la desigualdad económica se incremente por la búsqueda de la fortuna personal.

La concepción política, económica y jurídica del Estado liberal basado en la protección de la iniciativa privada propició un concepto de igualdad en un plano jurídico puramente formal, no económico ni material, que fue reforzado en el ámbito jurídico con el concepto de “negocio jurídico” propugnado por el pandectismo alemán (DE CASTRO, 1971: 20), como la pura manifestación del principio de autonomía de la voluntad y su exigibilidad sin necesidad de normas concretas, consagrando los principios de libertad en la generación de obligaciones, e igualdad formal para su exigibilidad. Con las sucesivas revoluciones industriales, el avance de la industria, las comunicaciones o el comercio, se produjo un mayor enriquecimiento de industriales y comerciantes, así como una mayor desigualdad respecto a la otra clase social –el proletariado– (HOBSBAWM, 2003), transformando el sistema de producción liberal en el calificado Gran Capitalismo (GONZÁLEZ PACHECO, 1994).

2. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>.

En el plano ideológico, la igualdad formal quiebra en la concepción marxista que busca la igualdad material, procurando pasar “*¿De cada cual, según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades!*” (MARX, 1977: 11-12). Y, a principios del siglo XX, como reacción al sistema de producción capitalista sustentado por el ideario liberal, se ponen en práctica las ideas del socialismo científico, que se materializó con la creación de un Estado y un sistema político, económico y social comunista, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Con la Revolución Rusa de 1917, frente al sistema liberal defensor acérrimo de la libertad, se reivindicó como primer estandarte –valor– el de la igualdad (DURÁN, 1994: 230). El modelo de producción comunista estuvo localizado en un ámbito temporal –desde el final de la guerra civil rusa, con el nacimiento de la URSS en 1922 hasta su desmembramiento en 1991, previa caída del Muro de Berlín en 1989–, y espacial muy concreto, básicamente los miembros del Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua de 1955 –el conocido como Pacto de Varsovia– y sus observadores<sup>3</sup>. Pero tras el fracaso del sistema en la última década del siglo pasado, el modelo económico neoliberal es el que se ha impuesto de forma prácticamente homogénea a nivel mundial<sup>4</sup>, con lo que la concepción jurídica de la igualdad se centra en un plano más formal que material.

En el espacio del libre mercado, a partir del segundo tercio del siglo XX, con la inclusión de normas reguladoras del mercado –intervencionismo estatal–, se pasó del liberalismo económico al neoliberalismo en la búsqueda de un modelo del estado del bienestar con ayuda de las políticas económicas en fiscalidad, endeudamiento, gasto en empleo y obra pública, y la política monetaria (KEYNES 1936: 51, 63, 99, 132), incluso, a finales del siglo XX se ha hablado del “liberalismo igualitario” con la incorporación de “teorías filosóficas sobre la justicia en las cuales la igualdad radical en lo económico y lo social es concebida como uno de los valores constitutivos de las sociedades capitalistas liberales” (CALLINICOS, 2006: 264).

Pero a partir de la década de los años 70 del siglo pasado (SOROS: 2001: 5), potenciado con el desarrollo inmediato de los nuevos medios de conexión informáticos y telemáticos, en el ámbito liberal se provoca una vuelta a la desregulación económica y se presenta el fenómeno de la globalización. La globalización se presenta como algo inevitable, como realidad que está por encima de los sujetos y de los estados nacionales, lo que le otorga un carácter de no opinable (ALONSO, 1999: 131), y se muestra

3. Miembros del Pacto de Varsovia fueron la URSS y las repúblicas Popular de Albania (hasta 1968), la Democrática Alemana, de Bulgaria, Checoslovaca, Hungría, Polonia y Rumanía. Observadores fueron la República Popular China (hasta 1961), Corea del Norte y Mongolia. El Pacto de Varsovia se disolvió, de hecho, en 1991.

4. Aunque la segunda –o primera en términos comerciales– potencia mundial, China, ha adoptado un singular sistema de capitalismo de Estado (OTERO Y VIDAL, 2020: 8 y 39).

como la única vía para acabar con la pobreza, en la búsqueda de un espacio operativo unificado mundial, alejado de cualquier regulación nacional. Sin embargo, lo que en realidad provoca, es una presión en el pretendido estado del bienestar buscado por el neoliberalismo –liberalismo intervenido–, que en las políticas sociales, y en el mercado laboral nacional, muestran una tendencia de “carrera hacia el abismo”. En realidad, la liberalización pretendida solo significa libertad real para los más fuertes, para los que tengan mayor potencia económica (SAMPEDRO, 2002, 62), y que se refleja, en los países desarrollados, en la búsqueda de trabajadores cualificados –los escasos de los países en vías de desarrollo–, y la incorporación del trabajo no cualificado donde más baratos son los costes. Igualmente se provoca, al menos en los países europeos, ante la creciente competencia internacional, la reducción de la “generosidad” de sus programas sociales, lo que supone que “la globalización ha exacerbado la desigualdad” (DREHER & GASTON, 2008: 517-518 y 531).

## 2. Reacción ante la desigualdad capitalista en el ámbito liberal europeo

Fuera del marco del espacio-tiempo del sistema comunista, centrándonos en el ámbito liberal o de libre mercado, llama la atención el hecho de que en el propio sistema capitalista, su sistema de producción, de organización social y régimen político, histórica y tradicionalmente se ha tomado como “el impedimento” para asumir la plena igualdad de las personas (SOLÉ, 1996: 20), siendo la igualdad jurídica y desigualdad económica una condición estructural del propio modo de producción capitalista (VILAS NOGUEIRA, 1980: 114). Sin embargo, en el seno del propio sistema se han ido arbitrando medidas de atemperamiento para que la desigualdad que genera, al menos, fuera asumible.

Así, dentro del propio seno del sistema económico capitalista, casi desde el principio y como reacción a las desigualdades que generaba, surgen ideologías como la del socialismo utópico francés, el Socialismo Científico, el Movimiento obrero, el Sindicalismo y la Solidaridad Cristiana –de la que fue su máxima expresión la Encíclica “*Rerum Novarum*” del Papa León XIII de 1891–, confluyendo estas visiones de la actividad económica en el Movimiento Cooperativo (PIECHOWSKI, 2002). La conceptualización de la producción de bienes y servicios fuera de los parámetros capitalistas de protección del capital se materializa con una nueva estructura jurídica: la sociedad cooperativa<sup>5</sup>, que se rige por unos principios que dirigen su dinámica interna de ca-

5. La considerada primera cooperativa que tuvo viabilidad económica es la *Rochdale Society of Equitable Pioneers*, fundada en 1844.

rácter democrático en el control de la sociedad, el reparto de las ganancias en función de la actividad aportada (no de la inversión), y su proyección expansiva con la libre adhesión de nuevos miembros (GADEA, 2008: 46). Pensadores puntuales que presentan la necesidad de un planteamiento ético de la actividad económica, ajustado a las necesidades de las personas, encontramos a autores como Dunoyer, quien publica su “*Nouveau Traité D’économie Sociale*” en 1830; en la misma década se imparte un Curso de Economía Social en la Universidad de Lovaina; en el período comprendido entre 1840 y 1850, en Francia se publica el periódico obrero de tradición Bucheziana “*L’Atelier*”; Cummings publica “*Social Economy at the Paris Exposition*” en 1890; en España Concepción Arenal publica en 1861 “*La beneficencia, la filantropía y la caridad*” centrando el tema de una economía social en la práctica de la beneficencia; y, en el mismo año, Arias de Miranda publica su “*Reseña Histórica de la beneficencia española, fundándola en la economía social y en el sentimiento moral y religioso*”.

Sin embargo, desde principios del siglo XX, la concepción de una forma de entender la generación de riqueza introduciendo la identificación y análisis de los problemas sociales y la proposición de alternativas para solucionarlos, así como el propio término de Economía Social, con las corrientes económicas ligadas a la Socioeconomía y al Institucionalismo, y las nuevas teorías intervencionistas liberales en la construcción de un estado del bienestar, fue perdiendo presencia (CHAVES, 1999: 118-119). Pero en la década de los años setenta del siglo pasado, tras el declive del auge económico europeo de los denominados “*treinta gloriosos*” tras la Segunda Guerra Mundial, con la consiguiente respuesta ideológica y política contra el estado del bienestar de finales de los años 60<sup>6</sup>, y consecuencia del fenómeno del denominado mayo del 68 francés, cristaliza una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil en beneficio de la segunda, fortaleciendo su capacidad de actuar dando un salto hacia su legitimación a través de reconocimiento del hecho asociativo (DUVERGER, 2016: 3). Así, en 1976 se creó en Francia el llamado *Comité National de Liaison des*

6. Tras la Segunda Guerra Mundial, con el impulso del Plan Marshall y la bonanza económica que sucedió en Europa, con la firma del Tratado de Roma y la creación de la Comunidad Económica Europea, en los años 60 del siglo pasado se produce un declive en la valoración social e intelectual del *status quo* al confluir los movimientos políticos de izquierdas, el triunfo de la Revolución Cubana, los movimientos contestatarios internos de la sociedad civil norteamericana contra la Guerra de Vietnam, el triunfo de la Revolución Cultural de Mao en China, el fenómeno hippie a nivel mundial, o la primera dificultad para el empleo juvenil. Todas estas circunstancias se alinearon para que desde una revuelta estudiantil marcada por el desencanto y proclamas revolucionarias, secundada por el movimiento obrero, que se entremezclaron –que no asociaron–, surge el movimiento del 68 francés, que recogió movimientos de protesta como los de la Universidad de Berkeley en 1964-65, o los disturbios provocados por los movimientos provos en Ámsterdam en 1966, o los previos de Berlín, Atenas o Milán, elevándolos a la máxima expresión, y que posteriormente fue extendiendo a otros lugares como Río, Tokio, Madrid o México. Sobre el particular (SÁNCHEZ PRIETO, 2001).

*Activités Mutualistes, Coopératives et Associatives* (CNLAMCA), que, junto con otras entidades como la *Fédération Nationale de la Mutualité Française* (FNMF) o el *Groupement National de la Cooperation* (GNC) adoptaron el término de Economía Social e hicieron un gran esfuerzo por implementar una noción actualizada del mismo (CHAVES, 2008). En junio de 1980, estas entidades firmaron la “*Charte de l’économie sociale*”<sup>7</sup>, en la que el concepto de este término se va perfilando (aunque no identificando), con la forma en que lo conocemos hoy (DUVERGER, 2014). En abril de 2002, la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CEMAF), predecesora de la actual *European Social Economy*, creó la Carta de Principios de la Economía Social, que supone un punto de inflexión en la conceptualización teórica del término (FAJARDO, 2018).

El término y contenido de la Economía Social ha tenido en el ámbito europeo, a nivel legislativo e institucional, un desarrollo importante<sup>8</sup>. Pero, en paralelo, se han ido construyendo otros conceptos y términos distintos al de Economía Social para el desarrollo de actividades económicas reactivas a la concepción capitalista, en la búsqueda de valores como la igualdad, la solidaridad, el compromiso social o medioambiental. Así, en, en países como el Reino Unido, Dinamarca, Malta y Eslovenia se han desarrollado los conceptos de Sector Voluntario y Organizaciones No Gubernamentales, que están más relacionados con el concepto de Organizaciones No Lucrativas y gozan de un amplio reconocimiento científico, social o político. Se trata de organizaciones dedicadas a determinadas causas sociales o a la promoción social. En términos económicos, son organizaciones que utilizan sus excedentes para lograr su objetivo final en lugar de distribuir sus ingresos entre los accionistas, directivos o miembros de la organización (WEISBROD, 1988).

En los países europeos de habla francesa (Francia, Valonia belga y Luxemburgo), así como en Grecia, también se reconocen los conceptos de Economía Solidaria para designar empresas y organizaciones de la esfera privada que buscan conciliar la actividad económica y los objetivos sociales. Sus objetivos no son el mero reparto de

7. Recuperada en [http://www.cresscentre.org/a/images/charte\\_1980\\_ess.pdf](http://www.cresscentre.org/a/images/charte_1980_ess.pdf)

8. Así, en el seno del Parlamento Europeo, en 1990 se creó el Intergrupo de Economía Social; se han emitido distintas comunicaciones, dictámenes e informes resaltando la necesidad de visibilizar parámetros de generación de riqueza centrados en las personas y no en el capital, como la Comunicación sobre Las empresas de la Economía Social y la creación de un mercado europeo sin fronteras que la Comisión dirigió al Consejo el 18 de diciembre de 1989 (SEC 89-2187 final); el dictamen del Comité Económico y Social al Consejo del 19 de septiembre de 1990 sobre “Las empresas de la Economía Social y la realización del mercado europeo sin fronteras”; el informe Toia, del Intergrupo de Economía Social del 26 de enero de 2009 sobre la Economía Social; la resolución del Consejo de la U.E. de 7 de diciembre de 2015 sobre “La promoción de la Economía Social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa”; o el dictamen del Comité Económico y Social del 5 de julio de 2017 sobre “La dimensión exterior de la Economía Social”.

beneficios, sino que son entidades gobernadas democráticamente, con una gestión basada en el fortalecimiento económico de la entidad para el mantenimiento de la actividad. Se constituyen legalmente como cooperativas, mutualidades, fundaciones o asociaciones, e incluso “*sociétés commerciales*” –sociedades comerciales– que cumplen criterios de actuación y funcionamiento similares a los de otras entidades (DUVERGER, 2014).

En los países germánicos (Alemania y Austria) se relaciona con la noción de *Gemeinwirtschaft* (economía de interés general). Se refiere a las estructuras económicas cuyo objetivo no es la búsqueda del beneficio privado, sino del bien común, incluyendo la esfera pública, formada principalmente por sindicatos y cooperativas (BILKHÖLZER, 2006).

En los países nórdicos (Suecia, Noruega y Finlandia) se contempla la organización *Ideell*. Se trata de organizaciones privadas sin ánimo de lucro que funcionan a través del voluntariado. A menudo se interpreta como “ideal” en sentido amplio, ya que puede operar en muchos y variados campos, como las cuestiones de derechos humanos, los esfuerzos humanitarios y las cuestiones medioambientales (WIJKSTRÖM & LUNSTRÖM, 2002).

En Italia el término Economía Social no ha tenido gran predicamento dado que, ni en la literatura científica, ni a nivel político, se ha contemplado el movimiento o conglomerado que comprende a la vez a las cooperativas y otras formas de organización similar. Es en este país, a partir de los años 80 del siglo pasado, se potenció el uso del término “*L’impresa sociale*” para denominar a las organizaciones tradicionales sin ánimo de lucro (cooperativas y mutuas) dedicadas a la producción de servicios y actividades sociales, aunque a partir de los años 90 el término se ha utilizado cada vez más en el ámbito científico y legislativo para calificar iniciativas emprendedoras en sectores distintos a las originales entidades y que atienden a objetivos y formas en que se lleva a cabo la actividad. Por lo tanto, las finanzas éticas, los microcréditos, el comercio justo y, en general, las iniciativas de producción de bienes y servicios, incluidos los privados, cuyo objetivo es alcanzar objetivos distintos del beneficio de los propietarios, se consideran empresas sociales. (BORZOGA, 2009).

En definitiva, a nivel institucional, científico y legislativo, en Europa se han ido desarrollando distintas concepciones del desarrollo económico fuera de la concepción capitalista dominante, que ponen en acento en el desarrollo de la persona, la lucha por la desigualdad social y económica, la solidaridad y el compromiso social y medioambiental. Y, en España, no siendo el contenido de la economía social comprensiva de algunas relevantes opciones que se han desarrollado a nivel institucional y legislativo en el marco europeo para tales fines, como es el caso de las empresas sociales, el presente trabajo trata de justificar su presencia en nuestro ámbito legislativo.

### 3. El reconocimiento de las empresas sociales a nivel europeo

A nivel europeo, el concepto “empresa social” se está asentando como un instrumento que se considera idóneo para ayudar a superar las crisis económicas y financieras, y sobre todo, para mejorar el empleo, la distribución de la riqueza y la situación de los colectivos más vulnerables (ALGUACIL, 2012: 83). El término “empresa social” es relativamente reciente, básicamente a mediados de la última década del siglo pasado, y su contenido está en plena concreción. Sin embargo, organizaciones que responden a este modelo, han existido desde antes, cuando el término comenzó a utilizarse cada vez más en Europa occidental y los Estados Unidos (DEFOURNY & NYSENS, 2010). La atención científica sobre el término y contenido sí que se desarrolló a partir de la indicada década, casi paralelamente, en Europa y Estados Unidos, aunque sin apenas interrelación. La literatura académica ha detectado diferentes modelos de empresas sociales en función de su procedencia: existen diferencias entre la tradición europea y la anglosajona (DÍAZ-FONCEA & MARCUELLO, 2012: 145-146) –básicamente la norteamericana–. En Estados Unidos, el debate sobre emprendimiento social y la empresa social se centró en el uso de actividades comerciales por parte de organizaciones sin fines de lucro en apoyo de su objetivo, con dos visiones sobre estas: la primera escuela de pensamiento centrada en la obtención de ingresos con actividades de mercado para apoyar el logro del fin social; y la segunda enfatizando el perfil y comportamiento de los emprendedores sociales y su impacto social de la actividad social innovadora (VARGAS, 2021: 65).

En Europa, el impulso de la empresa social aparece a finales de los años 80 del siglo pasado en Italia, con iniciativas de tipo cooperativo para dar respuesta a necesidades no cubiertas, especialmente en el ámbito de la integración laboral y en el de los servicios personales (DEFOURNY & NYSENS, 2010). Así, a nivel científico en octubre de 1990 se publica por primera vez la revista *Impresa Sociale* –que aún sigue editando– con la intención de dar respuesta a la pregunta fundamental: ¿es posible y deseable organizar la producción de bienes y servicios de interés colectivo de forma empresarial pero sin ánimo de lucro? (Editorial *Impresa Sociale*, n. 0, 1990: 4).

En este país, Italia, a nivel legislativo, dado que las asociaciones no podían tener actividad comercial, se promulgó la Ley 381 de 1991, creando una nueva clase de cooperativa: las Cooperativas Sociales, definidas como aquellas que “tienen el objetivo de perseguir el interés general de la comunidad en la promoción humana y en la integración social de los ciudadanos” (art. 1). Con el Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155 “Disciplina dell’impresa sociale” Italia abandona el tipo social específico cooperativo para la empresa social, dando cabida a cualquier entidad, sea

cual fuera su estructura, que ejerza con carácter permanente y principal una actividad económica con vistas a la consecución de objetivos de interés general, centrándose en la actividad y no en la forma social. Actualmente, la empresa social en Italia está regulada por el Decreto legislativo 3 julio 2017, n. 112, donde se determina que “empresa social” es una calificación jurídica, un estatus jurídico, no un tipo de entidad (FICI, 2020: 187). Y lo relevante de esta norma, al margen de dar un marco jurídico y visibilidad a las entidades que fijan su actividad con carácter permanente y principal en alguna o varias actividades empresariales de interés general para la consecución de fines cívicos, solidarios y de utilidad social que el propio texto enumera (art. 2 Decreto legislativo 3 julio 2017, n. 112), lo que en la literalidad de nuestra Ley de Economía Social, de 2011, (en adelante, LES) sería la búsqueda del “interés general económico o social” (art. 2 LES), lo relevante, digo, son las fórmulas de financiación privada que se prevén de las empresas que así se califiquen, con la creación del *Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali* –Fondo para la promoción y el desarrollo de las empresas sociales– (art. 16); las medidas de apoyo fiscal y económico que afectan a los inversores integrantes de las empresas sociales (art. 17); la cobertura financiera que se dispone en los presupuestos generales del Estado para tales menesteres (art. 20); y el sistema de control o inspección, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de este decreto por parte de las que pretenden ser consideradas empresas sociales (art. 15). En definitiva, supone el reconocimiento del ejercicio de la solidaridad social por los particulares y su apoyo fiscal y financiero, debidamente controlado, por parte de la Administración Pública.

Mientras, a nivel institucional europeo, en 1996 se formó la red internacional de centros de investigación universitarios e investigadores individuales en empresas sociales EMES, que tomó de nombre el acrónimo del primer proyecto de investigación que abordó por cuenta de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea durante los años 1996-1999 *L'émergence des Entreprises Sociales en Europe*, donde se fijaron los identificadores de las tres dimensiones de la empresa social –la económico/empresarial, la social, y la relativa a la propiedad/gobernanza, que luego trataremos– (VARGAS, 2021: 67), y que posteriormente ha servido de criterio institucional europeo para la formación del marco jurídico en el que está inmersa.

En el plano legislativo europeo, la preocupación por dar un marco a las políticas sociales de los miembros de la Unión Europea para la promoción de las empresas sociales, ha sido patente desde la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 2009, sobre economía social, 2008/2250 (INI), donde ya se pedía a la Comisión y a los Estados miembros que desarrollaran programas destinados a las empresas sociales potenciales y existentes para ofrecerles apoyo financiero, información, asesoría y formación, y para simplificar el proceso de su creación, con el fin de ayudarles a

hacer frente a una economía cada vez más mundializada y que se ve afectada por la crisis financiera (Considerando 30). Posteriormente, una nueva Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2012, sobre la Iniciativa en favor del emprendimiento social – construir un ecosistema para promover las empresas sociales (2012/2004 (INI)), publicada tras la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de octubre de 2011 –la conocida como *Social Business Initiative (ISB)*– (COM (2011) 0682)<sup>9</sup>, y el dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo, de 26 de octubre de 2011 (NAT/589), ya consideraba “que los actores de la economía social y las empresas sociales son impulsores del crecimiento económico y de la innovación social, con potencial para crear empleos sostenibles y para favorecer la inclusión de grupos vulnerables en el mercado laboral”, así como que “las empresas sociales pueden contribuir a la prestación de los servicios sociales, que son elementos fundamentales del Estado del bienestar y que, por tanto, ayudan a alcanzar los objetivos de la Unión Europea” (Considerandos F y G de la Resolución 2012/2004 (INI)), resolviendo que “las empresas sociales suelen intentar responder a las necesidades sociales y humanas que no cubren (o no de forma suficiente) los operadores comerciales o el Estado”, señalando sus características, abogando por mejorar su entorno jurídico y fiscal, así como la adopción de medidas de apoyo y promoción. También se pidió un estudio comparativo a nivel europeo de las distintas concepciones y medidas de desarrollo de las empresas sociales en cada uno de los países de la Unión Europea para comprender el alcance y concepción que de tales instrumentos se hace en cada uno de sus Estados miembros.

Aun teniendo presente que para la concreción de qué fuera la empresa social a nivel europeo se carecía de fundamentos teóricos fuertemente integrados y de encuestas empíricas que permitían probar estadísticamente las tipologías de los modelos de Empresa Social a nivel internacional (DEFOURNY *et al*, 2018: 4), y las numerosas definiciones de empresa social que habían sido propuestas (ALVARADO *et al*, 2015: 86), con fecha 25 de abril de 2013 se publicó en el DOUE el Reglamento (UE) 346/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos (FESE), dentro del marco de la Iniciativa a favor del emprendimiento social de la Comisión Europea (2012/2004 (INI)), dirigido a los inversores que proporcionan financiación a las empresas sociales (ALTZELAI, 2020: 113), fijando, entre otras cuestiones un concepto de empresa social en base a que

9. Reconocida como punto de inflexión para el reconocimiento de las empresas sociales y la innovación social en la búsqueda de soluciones originales para los problemas sociales, que después se desarrollará (VARGAS, 2021: 68, o ALTZELAI, 2020: 114).

“ii) tenga como objetivo primordial la consecución de un impacto social positivo y medible, de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa, siempre que esta:

–proporcione servicios o bienes a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas,

–emplee un método de producción de bienes o servicios que represente su objetivo social, o

–proporcione ayuda financiera exclusivamente a las empresas sociales tal como se definen en los dos primeros guiones,

iii) utilice sus beneficios principalmente para la consecución de su objetivo social primordial, de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa. Estos reglamentos o documentos constitutivos habrán implantado procedimientos y normas predefinidos que regulen todas las circunstancias en las cuales se reparten beneficios a los accionistas y propietarios, garantizándose que dicho reparto de beneficios no socave su objetivo primordial, así como

iv) sea objeto de una gestión responsable y transparente, en especial involucrando a los empleados, los clientes y los interesados afectados por su actividad” (art. 3.1 d Reglamento (UE) 346/2013).

Con lo que a nivel legal europeo se da una primera definición de qué es una empresa social.

En el mismo año, el 20 de diciembre de 2013, se publicó en el DOUE el Reglamento (UE) N° 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo al programa de la Unión para el Empleo y la innovación Social (“EaSI”), en cuyo artículo 2, a los efectos del propio Reglamento, se define qué es una empresa social, siendo lo relevante que, independientemente de su forma jurídica, presenta las mismas características que las señaladas en el Reglamento 346/2013 (ALTZELAI, 2020: 115): a) su objetivo primordial es la consecución de impactos sociales mensurables y positivos en lugar de generar beneficios para sus propietarios, socios y accionistas, y que ofrece servicios o bienes con un elevado rendimiento social, y/o emplea un método de producción de bienes o servicios que represente su objetivo social; b) utiliza sus beneficios, en primer lugar, para la consecución de su objetivo primordial, implantando procedimientos que regulan cualquier reparto de beneficios a los accionistas y propietarios con el fin de garantizar que este no vaya en detrimento de su objetivo primordial; y c) que está gestionada de forma empresarial, transparente y sujeta a rendición de cuentas, en especial, fomentando la participación de los empleados, clientes e interesados afectados por su actividad empresarial. Esta

concepción de la empresa social ha ido repitiéndose en otros documentos a nivel institucional europeo<sup>10</sup>.

En mayo de 2014, la Comisión Europea publica “La iniciativa de emprendimiento social”, donde viene a reiterar la definición de qué es una empresa social, afirmando abiertamente que las empresas sociales, además de cumplir su labor de desarrollo social, ético o medioambiental, deben ser sostenibles y autosuficientes para sobrevivir por sí mismas, fijando las líneas de acción para la promoción de éstas en el acceso a la financiación, la mejora de la visibilidad y la de su entorno jurídico (COMISIÓN EUROPEA, 2014: 7). En lo que respecta a la mejora del entorno jurídico, la Comisión centra la atención en dos cuestiones: por un lado, la regulación de la contratación pública y las ayudas estatales; y por otro, el de la oferta de las formas jurídicas para las empresas sociales.

Y, tras las Conclusiones del Consejo de 7 de diciembre de 2015 en Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO), sobre la promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa; el Informe del Grupo de Expertos sobre Emprendimiento Social de la Comisión (GECES), de octubre de 2016, titulado “El futuro de la economía social y de las empresas que operan en este sector”; el estudio encargado por el Departamento Temático C del Parlamento Europeo, de febrero de 2017, titulado “*A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*” (Un estatuto europeo para las empresas sociales y solidarias); y el posterior Informe del Parlamento Europeo A8-0231/2018, de 27 de junio de 2018 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un estatuto para las empresas sociales y solidarias, tras estos documentos de trabajo, digo, el Parlamento Europeo promulgó su Resolución de 5 de julio de 2018, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un estatuto para las empresas sociales y solidarias (2016/2237(INL)). En esta resolución se vuelve a reiterar la definición de empresa social del Reglamento (UE) N° 1296/2013 (Considerando L), así como la insistencia en la bondad y conveniencia de este tipo de empresas, sus características, objetivos, compromisos con valores muy cercanos a los del movimiento cooperativo y a los de la economía social (Considerando M), abriendo el ámbito subjetivo a cualquier tipo de estructura jurídica, incluso aquellas que tuvieran ánimo de lucro.

En la Resolución 2016/2237, el Parlamento pide a la Comisión que introduzca para toda la Unión una etiqueta europea de economía social dirigida a las empresas sociales y solidarias para aumentar su visibilidad, estimular las inversiones, y facilitar

10. *V.gr.* La iniciativa de emprendimiento social de la Comisión Europea de mayo de 2014; el Informe del Parlamento Europeo de 27 de junio de 2018 número 2016/2237 y la posterior Resolución del Parlamento de 5 de julio del mismo año y de igual número.

el acceso a la financiación y al mercado único a aquellas que se quieran expandir a escala nacional o a otros Estados miembros, respetando al mismo tiempo los diferentes marcos y formas jurídicas del sector y las previstas en los Estados miembros. Igualmente se interesa, nuevamente, para una operativa eficaz, que se realice un estudio comparativo de los diferentes marcos jurídicos nacionales y regionales que regulan las empresas sociales y solidarias en toda la Unión. Pone de manifiesto la necesidad de un tratamiento jurídico globalizado que abarque aspectos como la concurrencia en la contratación pública, derecho de la competencia, o la fiscalidad, de modo que dichas empresas sean tratadas de manera coherente con su naturaleza específica y acorde a la contribución que hacen para la cohesión social y el crecimiento económico. También señala “la necesidad de apoyar a las empresas sociales y solidarias proporcionándoles suficientes fondos, ya que la sostenibilidad financiera es determinante para su supervivencia [...] la necesidad de fomentar la ayuda financiera ofrecida por los inversores privados y las entidades públicas a las empresas sociales y solidarias a escala regional, nacional y de la Unión [...] y pide a la Comisión que refuerce la dimensión social de los fondos existentes de la Unión en el contexto del próximo marco financiero plurianual 2021-2027, como el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social, con el fin de fomentar la economía social y el emprendimiento social [...]” (Petición 33). Además “pide a la Comisión que, en el contexto del próximo marco financiero plurianual 2021-2017, revise el marco reglamentario para los fondos de inversión social con el fin de facilitar el acceso de las empresas sociales y solidarias al mercado financiero [...]”.

Igual que en marco jurídico nacional de Italia, el Parlamento Europeo propone el reconocimiento del ejercicio de la solidaridad social por entidades particulares, así como su apoyo fiscal y financiero institucional para hacerlo extensivo a las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

Sin embargo, como ya denunció la doctrina, no existe un acuerdo generalizado en la literatura científica sobre las características identitarias de la empresa social, dando lugar a una diversidad conceptual y a cierta confusión terminológica (MONZÓN Y HERRERO, 2016: 299), por lo que, paso previo para este reconocimiento jurídico, es el conocimiento de la existencia, estructura, medidas de apoyo y alcance que cada una de las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea hace de este tipo de entidades. Tal y como se había solicitado en diversas ocasiones por el Parlamento Europeo (Resoluciones 2012/2004 y 2016/2237), la Comisión Europea, en enero de 2020, publicó el informe de síntesis comparativo de las distintas visiones y reconocimiento en los Estados miembros de la Unión (incluido el Rei-

no Unido que salió de la U.E. el 1 de febrero de 2020), y otros países del entorno<sup>11</sup>, titulado “*Social Enterprises and Their Ecosystems In Europe*” (Empresas Sociales y sus Ecosistemas en Europa)<sup>12</sup>.

La premisa para el estudio era clara: la visibilidad exige concreción, comprensión e identificación, por lo que hay que determinar qué es una empresa social para cada uno de los Estados miembros de la Unión, para la adopción de cualquier medida de fomento y desarrollo de estas. Es decir, atender a “la necesidad de saber qué son las empresas sociales y en qué tipo de ecosistemas operan” (COMISIÓN EUROPEA, 2020: 22)<sup>13</sup>. El trabajo comparativo ha detectado que la definición de qué sea una empresa social en los Estados analizados se divide entre aquellos que usan una definición organizacional, centrada en las características intrínsecas que deben mostrar las empresas; y los que lo hacen con definiciones específicas del sector, considerando solo los tipos de organizaciones que operan en el campo de la inclusión social (empresas sociales de inserción laboral o WISE).

Partiendo del concepto institucional europeo recogido en distintos documentos de qué es una empresa social, recogiendo el criterio del grupo de investigación EMES en el proyecto *The Emergence of Social Enterprise* (2001), se fijan las tres dimensiones clave para su consideración: la dimensión económico/empresarial (actividad en el mercado por encima del 25 %); la social (en pos del bien común social reconocido legislativamente, debiendo estar el fin social explícito claramente definido a nivel estatutario); y la relativa a la propiedad/gobernanza (con límites en la distribución de beneficios, y que en la gestión y control de la estructura todas las partes interesadas estén representadas), siendo la interacción de las tres dimensiones lo que determina si una organización puede o no calificarse como una empresa social. En cualquier caso,

11. Los países candidatos a la Unión Europea (Albania, Islandia, Nontenegro, Macedonia del Norte, Serbia y Turquía), y Noruega.

12. Recuperada en <https://www.euricse.eu/social-enterprises-and-their-ecosystems-in-europe-mapping-study/>

13. Este trabajo ya contaba con un antecedente científico que se inició en 2013 en el seno de la red de investigadores EMES, donde se desarrolla el proyecto “*International Comparative Social Enterprise Models –ICSEM–*”, coordinado por los profesores Defourny y Nyssens, con el objetivo de comparar modelos de empresas sociales y sus respectivos procesos de institucionalización en todo el mundo, y así, buscar una conceptualización unificadora de empresa social; mostrar que es factible construir teórica y empíricamente una tipología internacional de modelos de empresa social; y en consecuencia allanar el camino para una mejor comprensión de la dinámica y los ecosistemas de las empresas sociales (DEFOURNY *et al.*, 2018: 10). El proyecto surgió tras el impulso institucional europeo a raíz de la Resolución del Parlamento de 19 de febrero de 2009, sobre economía social, 2008/2250 (INI); la Resolución de 20 de noviembre de 2012, sobre la Iniciativa en favor del emprendimiento social – construir un ecosistema para promover las empresas sociales (2012/2004 (INI); y el Reglamento (UE) N° 1296/2013 relativo al programa de la Unión para el Empleo y la innovación Social (“EaSI”).

la Comisión evita dar una definición estándar comprensiva a todo el espacio europeo para evitar, lo que califica como regulación camisa de fuerza –*a regulatory straitjacket*– (COMISIÓN EUROPEA, 2020: 28), dando amplitud a los Estados miembros de la Unión para su concepción y, consecuentemente, mayor presencia y visibilidad.

Se destaca en el estudio comparado la confusión terminológica y conceptual que se da en los distintos marcos jurídicos nacionales de los miembros de la Unión Europea, sin distinguir claramente, en muchos casos, entre empresas sociales, entidades de la economía social, emprendimiento social, responsabilidad social corporativa, educación en emprendimiento social, o innovación social, lo que complica la aprehensión del concepto. También se hace una descripción sobre el origen de las empresas sociales en los distintos Estados miembros de la U.E., señalando los procesos de creación de este tipo de sociedades cuando la iniciativa parte de la población civil –conductores de abajo hacia arriba–, o cuando están potenciadas por las políticas públicas –conductores de arriba hacia abajo–. Y, a los efectos que nos traen, resulta especialmente relevante el análisis comparativo de las magnitudes de las empresas sociales y su incidencia en el empleo y en la facturación entre los países de la U.E.

#### **4. Promoción de entidades pro interés general desde la Economía Social**

Pese a los esfuerzos e intentos de materialización de alternativas para el recorte de la desigualdad, las situaciones generadas con la crisis económica de 2008, las que ha creado la pandemia del coronavirus desde 2020, y los efectos que tendrá a corto plazo la invasión rusa de Ucrania, no han hecho, y harán<sup>14</sup>, más que ahondar el crecimiento de aquella ampliando las situaciones de precariedad en los sectores más débiles de la sociedad, tanto a nivel mundial, como, en el caso de España, a nivel nacional (FOESSA, 2021: 50-51)<sup>15</sup>.

Ante esta situación económica y social, todo instrumento encaminado a la reducción de la desigualdad, incluso a nivel local, y que tenga efectos mediatos o inmedia-

14. <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-las-consecuencias-economicas-de-la-invasion-rusa-a-ucrania/> o <https://apnews.com/article/4bd04989beebfd76c224d7856ae86205>.

15. Como dato a considerar, señalar que en España la pobreza energética alcanza el 11'3 % de los hogares (FOESSA, 2021: 497), y, en el ejercicio 2020, y una sola de las empresas del sector eléctrico del Ibex-35 ha decidido dar la segunda mayor retribución fija y variable a los miembros del Consejo de Administración, alcanzando los 3.810.000 € (CNMV: 2021), habiendo obtenido en el ejercicio 2021 un beneficio que ronda los 3.800 millones de euros (<https://theobjective.com/economia/2022-01-25/iberdrola-beneficio-record-2021/>). No se trata de una paradoja, sino una consecuencia del sistema.

tos para paliarla, debe ser considerado como una prioridad para las políticas públicas de los responsables políticos y agentes sociales. Y dado que en nuestro régimen jurídico nacional no se contempla la existencia de las empresas sociales consideradas de forma global, ha de hacerse un esfuerzo de reflexión, con propuestas para su incorporación, para que se pueda ofertar a la población civil este instrumento de lucha contra la desigualdad.

En el seno de la Unión Europea se destaca el papel fundamental que desempeña el sector de la Economía Social en el espacio económico, de lo que es muestra el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, donde se contempla la necesidad introducir reformas e inversiones de los Estados miembro de la Unión Europea en la promoción de la Economía Social para esa recuperación, señalando como uno de los campos de intervención –epígrafe 101– el apoyo a la Economía Social y las empresas sociales, uniendo ambos conceptos para un mismo fin.

En España, a nivel doctrinal, se ha tenido muy clara la vinculación entre la Empresa Social y la Economía Social, puesto que aquella es una empresa cuyo principal objetivo es tener una incidencia social (PÉREZ-SUÁREZ, *et al*, 2021: 2, citando a Monzón y Chaves), identificando, incluso por algún sector doctrinal, empresa social y entidades de la economía social productivas y no lucrativas (ALVARADO *et al*, 2015: 90), o fijando las raíces de la empresa social en la Economía Social y en el Tercer Sector (SÁNCHEZ-TORNÉ & PÉREZ-SUÁREZ, 2020: 8). Nuestro ordenamiento jurídico fue pionero en el desarrollo legislativo de un marco para la economía social publicando la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. Lo que justificó la publicación de una norma diferenciadora para singulares estructuras jurídicas que operan en el mercado, como se señala en el Preámbulo de la norma, es el “establecimiento de un marco jurídico de apoyo y reconocimiento de la economía social como actividad económica diferenciada que requiere de acciones sustantivas de apoyo y fomento público. [...] configurar un marco jurídico que [...] suponga el reconocimiento y mejor visibilidad de la economía social”. El reconocimiento y visibilidad perseguida es para determinadas entidades “comprometidas con un modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental”. La concreción de medidas de apoyo y fomento, y los medios de financiación en la promoción, difusión y formación para las mismas, es lo que impulsa al legislador nacional, con la tendencia europea, a dar este marco jurídico a operadores económicos que se entiende buenos y necesarios, tal y como asume al señalar que “El Gobierno tendrá en cuenta las especiales características de las empresas de la economía social en sus estrategias de mejora de la productividad y la competitividad empresarial” (DA 4ª LES), y que “El impulso de las actuaciones de promoción, difusión y forma-

ción [...] se financiarán con los créditos que el Ministerio de Trabajo e Inmigración tenga efectivamente disponibles [...] La Administración General del Estado podrá acordar con las Comunidades Autónomas el fomento de determinadas actuaciones de promoción, difusión o formación de la economía social estableciendo al efecto los oportunos convenios de colaboración en los que se concretarán los recursos que se aporten” (DA 2ª LES).

El foco de atención de la norma nacional está en el prisma subjetivo de aquellas estructuras jurídicas que operan en el mercado actuando de conformidad con unos principios orientadores, y que persiguen el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2 LES). Igualmente establece como uno de los principios orientadores de la economía social el de la “promoción de la solidaridad [...] con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad” (art. 4.c LES), con lo que los principios y fines de las entidades de la economía social expresados en la norma general podrían incluir a las empresas sociales (ALTZELAI, 2020: 129-131).

Sin embargo, en la enumeración de cuáles son las entidades que pueden calificarse como propias de la Economía Social, se señalan una serie de estructuras jurídicas que pueden, o no, casar con el interés general (art. 5 LES) que persiguen las empresas sociales. De hecho se enuncia a cooperativas y mutuas, que tienen una base mutualista, con lo que la solidaridad, proyección y búsqueda de beneficios es para sus socios; también se nombran a las sociedades laborales, que son sociedades capitalistas (SAL o SLL) que persiguen el interés de sus socios y de sus trabajadores con contrato por tiempo indefinido en la medida en que también sean socios; se señalan a las sociedades agrarias de transformación, sociedades “civiles” pero que buscan, como las cooperativas, la mejora en la comercialización y transformación de los productos agrarios de sus miembros; se enuncia a las fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividad económica, que, en lo que respecta a las asociaciones, a priori, no tienen por qué tener una función más allá del interés de sus asociados; se relaciona a las cofradías de pescadores, que son corporaciones sectoriales de representación de intereses económicos de armadores y trabajadores del sector pesquero; y finalmente se contemplan las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, que pueden, o no, tener ánimo de lucro y pueden adoptar estructuras jurídicas diversas como la de cualquier sociedad mercantil, o la de sociedad cooperativa –como si la sociedad cooperativa no fuera, por sí, una sociedad mercantil, que lo es–, y que estarán promovidas y participadas por entidades de derecho público sin ánimo de lucro, o por fundaciones o

asociaciones (para las empresas de inserción –arts. 5 y 6 Ley 44/2007–); pudiendo tener, además, estructura de comunidades de bienes o estructuras de titularidad pública, o ser creados por personas físicas (para los centros especiales de empleo –arts. 5 y 6 RD. 2273/1985, de 4 de diciembre–).

De entre todas las estructuras jurídicas que el legislador nacional señala como propias de la economía social, solo las fundaciones, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, cabría predeterminar que, con carácter general, persiguen el interés general social, fuera del marco de sus componentes. También lo son las denominadas en la legislación nacional como cooperativas de iniciativa social<sup>16</sup>, no por ser cooperativas, sino por su objeto social legalmente prefijado centrado en la prestación de servicios asistenciales, o que pretendan la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social, o la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado (art. 116 LCoop). Finalmente, podrían entrar en la categoría de entidades de la economía social que persiguen el interés general social aquellas asociaciones que tengan una actividad similar a las de las cooperativas de iniciativa social. El resto de entidades enumeradas en el artículo 5.1 LES, esto es, la mayoría y quizá las más relevantes, lo que las mueve es precisamente el interés particular de sus miembros.

Por otro lado, las medidas de fomento y difusión que el legislador nacional exige a los poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias en los objetivos de sus políticas de promoción (art. 8 LES), en realidad se centran en unas muy determinadas entidades de las calificadas como de la economía social. Así, en el ámbito autonómico andaluz, todos los pactos por la economía social que ha suscrito la Junta de Andalucía concretan “Aplicar las acciones y efectos que se deriven de la ejecución de este Pacto al ámbito exclusivo de las sociedades cooperativas andaluzas, y de las sociedades laborales con domicilio social en Andalucía [...], y de las organizaciones representativas de éstas, así como de los trabajadores por cuenta ajena en este tipo de sociedades y de las organizaciones sindicales, firmantes de este Pacto, que las representan”<sup>17</sup>. En otra comunidad autónoma como la valenciana, como ha señalado

16. A nivel autonómico cooperativo, se ha regulado este tipo de cooperativas con finalidad social con distintas denominaciones, así, de iniciativa social: Artículos 94 LCAnd; 77 LCAr; 124 LCCL; 138 LCIB; 130 y 131 LCMur; y 183 LCPA. De integración social: artículos 121 LCCM; 125 LCG, 133 LCPV; y 124 Proyecto Ley Cooperativas Islas Canarias. Distinguiendo de integración social y de servicios públicos: arts. 98 y 99 LCCV. Distinguiendo, también, de iniciativa y de integración social: artículos 125 y 126 LCCan; 168 y 169 LCEx; 148 y 149 LCCLM; y 129 LCLR. De bienestar social y de iniciativa social: arts. 77 y 78 LFCN. Y la Integral o rural: artículo 136 LCCat.

17. Artículo segundo del III Pacto Andaluz por la Economía Social  
[https://www.juntadeandalucia.es/export/drupal/jda/III\\_Pacto\\_Andaluz\\_por\\_la\\_Economia\\_Social.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupal/jda/III_Pacto_Andaluz_por_la_Economia_Social.pdf).

un relevante sector de la doctrina, ni se ha regulado la economía social, ni se ha establecido apenas alguna medida de fomento de la misma más allá del “Programa de apoyo a la economía social” del Ministerio de Trabajo (sucesor de las Ayudas del Fondo Nacional de Protección al Trabajo de los años 60-70) y que constituye una partida presupuestaria que se transfiere a las Comunidades para su ejecución. De esta forma el fomento de la economía social tiene un alcance bastante limitado, pues solo beneficia a cooperativas, sociedades laborales y mutualidades de previsión social (FAJARDO, 2019: 17). Únicamente se ha concretado la puesta en marcha en 2017 del plan dirigido a una de las grandes familias de la economía social, las cooperativas, con el Plan ‘*Fent cooperatives*’ – Plan bienal (2018-19) de apoyo y fomento del cooperativismo (CHAVES, 2019: 25).

A nivel nacional, el Consejo de Ministros, el 29 de diciembre de 2017 aprobó la Estrategia Española de Economía Social (2017-2020) con la que pretendía conseguir varios objetivos, como apoyar a las empresas de la economía social a través de programas, proyectos y fondos, o reforzar e impulsar los valores de la economía social y su proyección en la sociedad española, pero que las comunidades autónomas y entidades locales no estaban obligadas a su cumplimiento, y los demás departamentos ministeriales lo estaban si contaban con disponibilidad presupuestaria, lo que no garantizó su ejecución. La situación política del momento, con los cambios de gobierno, y la sanitaria con la pandemia del coronavirus supusieron un freno a las medidas de apoyo pretendidas en la Estrategia. Más reciente es la Resolución de 15 de julio de 2021 de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a las actividades de promoción [...] de la economía social [...] y para sufragar los gastos de funcionamiento de las asociaciones de trabajadores autónomos, de cooperativas, de sociedades laborales, de empresas de inserción y de otros entes representativos de la economía social de ámbito estatal para el año 2021, en desarrollo de la Orden ESS/739/2017, de 26 de julio, señalando como Entidades beneficiarias (art. 2) a las cooperativas, sociedades laborales y empresas de inserción. Es decir, que las políticas y planes de protección y promoción de las entidades de la economía social se concentran, básicamente, en pocas de estas entidades, y de entre las pocas, las cooperativas y sociedades laborales, principalmente, con lo que el fomento de entidades que persigan el interés general económico o social, es escaso.

La idea de que la globalización del enriquecimiento individual es lo que supondrá el enriquecimiento de la generalidad es una concepción puramente liberal que se ha demostrado absolutamente errónea. Es objetivamente bueno tener instrumentos que fomenten la mejora de los grupos de personas que colaboren de forma asociativa.

Pero estas fórmulas de mejora del interés colectivo de los integrantes no garantizan la mejora del interés general económico o social, con lo que nuestra ley de Economía Social, pese a ser un avance en la reducción de la desigualdad social, no resulta una respuesta suficiente.

## 5. El reconocimiento legal de las empresas sociales en España

En términos absolutos, y relativos por número de habitantes, es Italia el país donde mayor desarrollo y presencia tienen las empresas sociales, con el mayor número de empleados (894.800) en un solo año –2017–, y con una facturación total de 37.300 millones de euros (COMISIÓN EUROPEA, 2020: 106, 107), que aun siendo relativamente escaso dado que el PIB de ese año alcanzó los 1.957 billones de euros<sup>18</sup> y el número de trabajadores fue de 26.090.150<sup>19</sup>, ha resultado un instrumento de lucha contra la desigualdad en la medida en que resulta relevante el número de trabajadores y los efectos que produce en la población civil manteniendo en estándares de dignidad a un sector importante de la población (VENTURI Y ZANDONAI, 2014: 56), y resultando, además, un sector en franco crecimiento<sup>20</sup>.

El planteamiento legal del legislador italiano respecto a las empresas sociales empezó siendo subjetivo, determinando qué estructuras jurídicas podían acceder a la consideración de empresa social. Sin embargo, como se ha expuesto, a partir del Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155 “*Disciplina dell’impresa sociale*” Italia permite la calificación de empresa social a cualquier estructura jurídica que ejerza con carácter permanente y principal una actividad económica calificable como de interés general, centrándose, pues, en la actividad y no en la forma social.

Este instrumento de lucha contra la desigualdad en los términos planteados en la legislación italiana no ha tenido traslado en la española, pese a su objetiva utilidad. Sin embargo, como ha señalado la doctrina, en nuestro marco normativo se ha legislado en torno a tres tipos de entidades que cumplen los requisitos que fija la Unión

18. <https://datos.bancomundial.org/pais/italia?view=chart>.

19. [https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?end=2017&name\\_desc=false&start=1990](https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?end=2017&name_desc=false&start=1990).

20. Antes de la pandemia provocada por el Covid-19, se preveía un incremento importante de la ocupación en un relevante número de empresas sociales italianas. Vid. <https://www.today.it/partner/adnkronos/economia/lavoro/lavoro-isnet-23-impres-sociali-prevede-occupazione-in-crescita-nel-2020.html>.

Europea para la calificación de empresa social: las empresas de inserción; los centros especiales de empleo, y las cooperativas de iniciativa social<sup>21</sup>.

Pero tras el diseño de los ecosistemas de las empresas sociales realizado por la Comisión Europea en su informe de 2020 “*Social Enterprises and Their Ecosystems In Europe*”, en España se puede ampliar el abanico de estructuras en las que se ha desarrollado legislación positiva reguladora que afecta a las empresas sociales. Así, normativa que atañe a estructuras que cumplen con las dimensiones del modelo institucional de empresa social que ha fijado la Unión Europea (la dimensión económica/empresarial, la social y la relativa a la propiedad/gobernanza), como estructura singular se pueden englobar a las Cooperativas de Iniciativa Social –Ley 27/1999<sup>22</sup>–. Como regímenes jurídicos genéricos: fundaciones –que deben perseguir fines de interés general: artículo 3.1 Ley 50/2002–, y asociaciones –si son de interés general: artículo 7 Ley Orgánica 1/2002–. Igualmente se ha legislado en torno a las Empresas de Inserción –Ley 44/2007–, aunque no tengan una estructura jurídica única, ya que pueden adoptar la de cualquier sociedad mercantil, “o sociedad cooperativa”. Se han regulado los Centros Especiales de Empleo y los Centros Ocupacionales –con la integración del RD 2273/1985 conforme al RDLeg. 1/2013–, que, igualmente no tienen predefinido un tipo societario único, ya que pueden adoptar distintas estructuras jurídicas, o ser titulares de ellas personas físicas o comunidades de bienes, pudiendo, además, ser Centros Especiales de Empleo de iniciativa social si en más del 50 por ciento del mismo participan entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, sean asociaciones, fundaciones, cooperativas, corporaciones de derecho público, u otras entidades de la economía social (art. 43 RD Leg.1/2013). Y, finalmente se han desarrollado criterios y parámetros atinentes a obligaciones legales relativos a la imposición de un sistema de consolidación en materia de responsabilidad social corporativa y de sostenibilidad social, económica y medioambiental –con las modificaciones introducidas por la Ley 11/2018 sobre información no financiera y diversidad en la presentación de las cuentas anuales, y los códigos de buen gobierno corporativo de las sociedades cotizadas– (COMISIÓN EUROPEA, 2020: 38 y 115), lo cual no convertirá a la sociedad capitalista en empresa social, pero puede provocar un abatimiento en el rumbo que la acercará a parámetros más sociales o de interés general.

Pero estas previsiones legislativas dejan fuera del ámbito de reconocimiento e identificación a otras entidades que, pudiendo cumplir con los parámetros institucionales de las empresas sociales, no son consideradas como tales, privándolas de

21. Por todos: VARGAS, 2021: 67; o PÉREZ-SUÁREZ *et al*, 2021: 3

22. Vid. nota de pie de página 15.

visibilidad y apoyo público o privado que las respalde y promoció, con lo que la recomendación que hace el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 para la recuperación y resiliencia en los Estados miembros apoyando la intervención –epígrafe 101– en las empresas sociales, en nuestro marco legal queda especialmente limitado.

## 6. Necesario marco legal para las empresas sociales

Partimos de nuestra realidad jurídica en torno a las empresas sociales: no hay una norma comprensiva de qué sean, qué singularidades estructurales, de funcionamiento, control o medidas de fomento serían las oportunas para aquellas. Como ha destacado un importante sector de la doctrina, las empresas sociales podrían integrarse en el catálogo de entidades de economía social si nuestro legislador finalmente opta por su reconocimiento (FAJARDO, 2012: 64), pero para tal incorporación, dado que no existe una legislación singular para tales estructuras o actividades empresariales, su mera incorporación, junto con las demás entidades de la economía social enunciadas en el artículo 5º LES, supondría una designación abstracta, vacía, carente de sustantividad y aplicación práctica.

Para la incorporación de las empresas sociales al catálogo de entidades de la economía social sería preciso, antes, una normativa sustantiva general<sup>23</sup> a imagen de normas como la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, que sin determinar una forma o tipo de sociedad concreto, con base al criterio teleológico de la finalidad perseguida por la misma, calificará a la entidad como profesional cuando el objeto social sea el ejercicio en común de una actividad profesional que requiera una titulación universitaria oficial o titulación profesional para cuyo ejercicio sea necesario la acreditación de la misma, y la inscripción en el correspondiente Colegio Profesional, pudiéndose constituir con arreglo a cualquiera de las formas societarias previstas legalmente (art. 1.1). De hecho, expresamente se señala en la norma que “las sociedades profesionales podrán constituirse con arreglo a cualquiera de las formas societarias previstas en las leyes, cumplimentando los requisitos establecidos en esta Ley” (art. 1.2), con lo que se da una regulación genérica y comprensiva de

23. Sin embargo, el intento legislativo en el ámbito parlamentario nacional pasó por una Propuesta de Ley para la creación de un subtipo de sociedad limitada para las empresas sociales, así, con fecha 10 de octubre de 2013, se presentó la Proposición de Ley 122/0119 de apoyo a las actividades de los emprendedores sociales, a cargo del Grupo Parlamentario Catalán, para dar un marco jurídico que facilite el desarrollo de este tipo de empresas, así como su financiación y tratamiento fiscal a los inversores de la que se pretendía que se denominara Sociedad Limitada de Interés General –S.L.I.G.–. Sin embargo, esta Proposición de ley no cristalizó en beneficio de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores (EMBD, 2020).

cualquiera que sea el tipo de sociedad que se opte para el desarrollo de la actividad profesional colegiada.

Se trata de ampliar el restringido marco jurídico de la economía social, incorporando, previa regulación singular, a las empresas sociales para dar respuesta a una forma de generación de actividad económica pensada para el interés general común. Esta propuesta de regulación singular a imagen de la normativa italiana para su incorporación a la norma general de reconocimiento de las entidades de la economía social (VARGAS, 2021: 68) tiene su mecanismo previsto en el apartado 2 del artículo 5 LES, al señalar, después de enunciar las estructuras que califica como entidades de la economía social (cooperativas, mutualidades, etc.), que “Asimismo, podrán formar parte de la economía social aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios enumerados en el artículo anterior, y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de esta Ley”.

El catálogo de entidades de la economía social que señala el artículo 6 de la norma debería ser el que estuviera a cargo de “El Ministerio de Trabajo e Inmigración (hoy de Trabajo y Economía Social)<sup>24</sup>... [quien] elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social”. Con base a esta previsión legal de la actualización del catálogo –aún no creado<sup>25</sup>– a cargo del Ministerio competente de cuáles sean estas entidades, las empresas sociales, una

24. Artículo 9º RD 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

25. En la Ley 5/2011, de 29 de marzo, publicada en el BOE de 30 de marzo de 2011, se prevé la existencia del catálogo y su actualización, pero que a fecha de abril de 2022, aún no existe ni el catálogo ni, por supuesto, se ha actualizado nada, lo cual, por otra parte, no es de extrañar en exceso visto el antecedente de la política legislativa seguida por la Ley en el momento de su publicación, que estando en vigor desde abril de 2011, en mayo de ese mismo año tuvo lugar la primera sesión de constitución de la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados para la aprobación del informe del proyecto de ley, que se publicó el día 21 de junio, un informe previo que se elabora y hace público después de la entrada en vigor de la ley (PANIAGUA, 2011: 27). De hecho, en el Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social 2015-2016, de julio de 2015, de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y la Responsabilidad Social de las Empresas, en su segundo eje de actuación a desarrollar es donde previó este Organismo administrativo la creación del referido Catálogo, afirmando que “Para dar respuesta a lo estipulado en la propia Ley de Economía Social, se elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social...”, (p. 10). Este eje de actuación, en realidad no se materializó por la Entidad pública en aquel período, y en la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020, p. 9, aprobada por el Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, se vuelve a prever: “crear el primer Catálogo nacional de entidades de la economía social” (recuperado de [https://base.socioeco.org/docs/estrategia\\_espanola\\_de\\_la\\_economia\\_social\\_2017-2020.pdf](https://base.socioeco.org/docs/estrategia_espanola_de_la_economia_social_2017-2020.pdf)), sin que se llegara a crear tal catálogo, pese a la nueva denominación del Ministerio de “Trabajo y Economía Social”, y la de sus competencias –“proporcionar un mayor protagonismo a la economía social, con el fin de constituirlo en eje vertebrador y transversal de nuestro mercado laboral”, preámbulo RD 499/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social–, y con la

vez reconocidas legalmente con una norma singular, podrían inscribirse en el mismo para su acceso a las medidas de promoción y representación que se prevén en la norma y, lo que puede ser más relevante, su participación en las medidas de fomento, tanto a nivel nacional como autonómico para el desarrollo e impulso de la economía social, así como para la potenciación de su visibilidad para conocimiento general como posible alternativa de fórmula jurídica para el desarrollo de una actividad económica que busca el interés general común.

En cualquier caso, las medidas que nuestra LES, prevé para el fomento de las entidades de la economía social, resultan manifiestamente mejorables. De hecho, no se contempla ningún tipo de ayuda o reconocimiento a los inversores que se comprometan en una entidad de la economía social más allá de bonificaciones temporales en las cuotas empresariales de la Seguridad Social para determinadas entidades y trabajadores de cierta edad o con reconocimiento de discapacidad (art. 9), o para supuestos de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, lactancia o suspensión por paternidad (art. 11), o la capitalización de los subsidios de desempleo a los beneficiarios de tales ayudas si deciden incorporarse a una entidad de la economía social (art. 10). Y como se recoge en la propia disposición segunda de la norma, la financiación del impulso público de las actuaciones de promoción, difusión y formación que se pretende de las entidades de la economía social solo contarán con los créditos que el Ministerio competente tenga disponibles, “sin que puedan suponer aumento neto de gasto”.

En la normativa italiana reguladora de las empresas sociales –DLeg. n. 112 de 2017– se prevén distintas medias de apoyo como las de orden fiscal, a nivel nacional o local, tanto para la sociedad como para sus integrantes (LUQUE, 2021: 247-249), y de orden económico con la exención de los beneficios y excedentes de explotación de las empresas sociales a efectos de los impuestos directos, condicionados a la actividad social estatutaria o al aumento del patrimonio de la propia sociedad, o que la reinversión de los beneficios en aumento de capital estará exenta en el IRPF de los socios (art. 18). También la creación de un Fondo para la promoción y el desarrollo de las empresas sociales con las aportaciones de hasta el 3 por ciento de los beneficios netos y que serán deducibles del impuesto a la renta de la empresa social pagadora –impuesto sobre sociedades– (art. 16). Y ello al margen de las medidas previstas en el Código del Tercer Sector –arts. 67 y ss. DLeg. n. 117 de 2017– en cuanto a la financiación de proyectos y actividades de interés general. Es decir, medidas fiscales y

Estrategia Española de Economía Social 2021/2027, que está en proceso de definición, veremos si se culmina “la demanda histórica del sector creando el primer Catálogo nacional de las entidades de la Economía Social...”.

de financiación pública y privada para el fomento de las entidades de interés general económico o social.

Las medidas de fomento que la Ley española de economía social prevé se circunscriben al ámbito de competencias del que fuera Ministerio de Trabajo e Inmigración en la época de su publicación, 2011, esto es, las de “el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia laboral, de ordenación y regulación del empleo y de la Seguridad Social” (art. 1 RD. 777/2011). Pero no se contempló una visión transversal, multidisciplinar y eficiente de medidas de fomento que realmente hiciera atractiva para la población civil apostar por una fórmula de generación de riqueza centrada en la persona y el interés general, como es el tratamiento fiscal adecuado que resulta una medida de promoción de primer orden<sup>26</sup>.

El reconocimiento de la figura de las empresas sociales, con sus medidas de fomento, en una norma propia y singular, así como su reconocimiento expreso en la Ley de Economía Social, como señala la doctrina más reconocida (VARGAS, 2021: 81), puede ser la vía más eficiente para incorporar y ampliar las políticas públicas legislativas en la reducción de la desigualdad, así como para el cumplimiento a las recomendaciones del Parlamento Europeo en su Resolución 2016/2237 y del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, de apoyo a la Economía Social y las empresas sociales.

Por tanto, pues, si como señala el Reglamento (UE) 346/2013, “el objetivo primordial de las empresas sociales es lograr un impacto social positivo”, y efecto de tal impacto es la reducción de la desigualdad, aun sin tener perfilado la amplitud y alcance que provocaría el reconocimiento legal, que será objeto de nuevas investigaciones, la propuesta que se lanza para su reflexión es:

- Regular singularmente a las empresas sociales en España con una ley marco cuyo ámbito de aplicación subjetivo sea de carácter teleológico, esto es, que abarque a cualquier estructura jurídica que persiga los fines de interés general y cumpla con las dimensiones europeas que las califican.
- Determinar en la normativa singular de las empresas sociales la previsión de ayudas y medidas para su fomento, de carácter fiscal y de dotación financiera, calculadas en la medida que suponga el ahorro público en la mejora del interés general común que estas entidades generen.

26. De hecho, en la legislación italiana, mientras no se reformó el marco normativo de las empresas sociales incorporando medidas de promoción de carácter fiscal, “nunca despegó” (FICI, 2020: 181).

- Fijar un régimen que prevea formas de control público para garantizar que el estatus de empresa social sea utilizado solo por entidades que sean realmente tales, es decir que actúan ajustadas a la ley (FICR, 2020: 190).
- La reforma de la Ley de la Economía Social con la incorporación de nuevas medidas transversales de promoción, fomento y financiación de sus entidades, más allá de las que actualmente señalan y que se circunscriben al ámbito de las competencias de lo que fuera el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del momento de su publicación (2011).
- En la reforma de la Ley de la Economía Social que se propone, deberá incluirse, una vez reconocidas legalmente en norma singular, a las empresas sociales como entidades de la economía social, reconociendo, por un lado, las medidas de promoción que se fijaran para estas entidades, y haciéndole extensivas todas las medidas de fomento que fije la Ley general.

## Bibliografía

Todas las fuentes electrónicas de la bibliografía que se cita han sido recuperadas en la fecha del 26 de mayo de 2022.

- ALGUACIL MARÍ, María Pilar: “Empresas sociales y políticas europeas: los servicios sociales de interés económico general”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 75, 2012, pp. 81-103.  
<https://www.redalyc.org/pdf/174/17425798006.pdf>
- ALONSO, Luis Enrique: “El discurso de la globalización y la nueva desigualdad regional”, *Estudios regionales*, nº 54, 1999, pp. 125-145.  
<http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf625.pdf>
- ALTZELAI ULIONDO, Igone: “Un marco jurídico para la empresa social en la Unión Europea”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 37, 2020, pp. 105-140. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.37.17845
- ALVARADO RIQUELME, María, DE VICENTE Oliva, María Auxiliadora, GARCÍA VEGAS, Ricardo, & AGAFONOW, Alejandro: “Economía social y empresa social. Análisis del marco conceptual y jurídico en España”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, nº 14, 2015, pp. 84-97. DOI: 10.24965/gapp.v0i14.10291
- BILKHÖLZER, Karl: “Development and Perspectives of the Social Economy or Third Sector in Germany”. En: *Nordic civic society organisations and the future of welfare services. A model for Europe?*, Aila-Leena Matthies, 2006, pp. 343-370.
- BORZAGA, Carlo: “L’impresa sociale”. En: *Dizionario di economia civile* (coord. BRUNI, Luigino & ZAMAGNI, Stefano), Città Nuova, 2009, pp. 516-526.  
[http://www.irisnetwork.it/wp-content/uploads/2010/04/Definizione\\_impresa-sociale.pdf](http://www.irisnetwork.it/wp-content/uploads/2010/04/Definizione_impresa-sociale.pdf)
- BORZAGA, Carlo, GALERA, Giulia, FRANCHINI, Barbara, CHIOMENTO, Stefania, NOGALES, Rocío & CARINI, Chiara: *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative Synthesis report*, Comisión Europea (CE), 2020.  
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8274>
- CALLINICOS, Alex: “Igualdad y capitalismo”. En: *La teoría marxista hoy. Problemas y Perspectivas* (comps. BORON, Atilio A., AMADEO, Javier & GONZÁLEZ, Sabrina), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2006, pp. 263-280. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100720070945/11Callin>

- CHAVES ÁVILA, Rafael: “La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 33, 1999, pp. 115-139.  
<https://roderic.uv.es/handle/10550/39640>
- CHAVES ÁVILA, Rafael: “La Economía Social: dos décadas generando empleo, tejido productivo y cohesión social en Europa”. En: *La Economía Social aragonesa: un motor de desarrollo: actas de las I Jornadas de la Economía Social en Aragón* (coord. MARCUELLO SERVÓS, Carmen), Universidad de Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009, pp. 71-82.  
[http://www.eco.uva.es/historico/2008/sem\\_ecosoc/micro/PRC.pdf](http://www.eco.uva.es/historico/2008/sem_ecosoc/micro/PRC.pdf)
- CHAVES ÁVILA, Rafael: “La segunda generación de políticas de fomento de la economía social en España y en la Comunitat Valenciana: un primer balance”. En: *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas* (dirs. FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma & CHAVES ÁVILA, Rafael), CIRIEC-España, València, 2019, pp. 19-27.  
<http://ciriec.es/wp-content/uploads/2019/11/libro-es-valenciana.pdf>
- COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (CNMV): *Informes de remuneraciones de los consejeros de las sociedades cotizadas. Ejercicio 2020*, Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), Madrid, 2021.  
[https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/Informes/IARC\\_2020.pdf](https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/Informes/IARC_2020.pdf)
- DEFOURNY, Jacques & NYSSSENS, Marthe: “Social enterprise”. En: *The Human Economy. A Citizen's Guide* (eds. HART, Keith, LAVILLE, Jean-Louis & CATTANI, Antonio David), Polity Press, Cambridge, 2010, pp. 284-292.  
<https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/89771/1/Defourny%20Nyssens%20in%20Hart%20et%20al.2010.pdf>
- DEFOURNY, Jacques, NYSSSENS, Marthe, & BROLIS, Olivier: *Mapping and Testing Social Enterprise Models Across the World: Evidence from the “International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project* (ICSEM Working Papers, 50), ICSEM Project, 2018. Handle: 2268/233219
- DÍAZ-FONCEA, Millán, & MARCUELLO SERVÓS, Carmen: “Las empresas sociales en España: concepto y características”, *GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social (GEZKI)*, nº 8, 2014, pp. 143-164. DOI: 10.1387/revs.12721
- DREHER, Axel, & GASTON, Noel: “Has globalization increased inequality?”, *Review of International Economics*, nº 16(3), 2008, pp. 516-536.  
DOI: 10.1111/j.1467-9396.2008.00743.x
- DURÁN Y LALAGUNA, Paloma: “Notas sobre la igualdad”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº 11, 1994, pp. 229-241.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142284>

- DUVERGER, Timothée: “La reconnaissance législative de l’économie sociale et solidaire”, *Note*, nº 224, 2014, pp. 1-10. <http://base.socioeco.org/docs/note-224.pdf>.
- DUVERGER, Timothée: “Les transformations institutionnelles de l’économie sociale et solidaire en France des années 1960 à nos jours”, *Revue Interventions économiques*, nº 54, 2016, pp. 1-18. DOI: 10.4000/interventionseconomiques.2711
- EMBED IRUJO, José Miguel: “Una olvidada proposición de ley sobre la “sociedad limitada de interés general” [Artículo en web], *Rincón de Commenda*, 2020. <https://www.commenda.es/rincon-de-commenda/una-olvidada-proposicion-de-ley-sobre-la-sociedad-limitada-de-interes-general/>
- FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “El concepto legal de economía social y la empresa social”. *GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social (GEZKI)*, nº 8, 2012, pp. 63-84. DOI: 10.1387/revs.12715
- FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “La identificación de las empresas de economía social en España. Problemática jurídica”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 128, 2018, pp. 99-126. DOI: 10.5209/REVE.60209
- FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “La regulación y fomento de la Economía Social en la Comunidad Valenciana a debate”. En: *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas* (dirs. FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma & CHAVES ÁVILA, Rafael), CIRIEC-España, 2019, pp. 11-18.
- FICI, Antonio: “La empresa social italiana después de la reforma del tercer sector”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, 2020, pp. 177-193. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17109.
- FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA [FOESSA]: *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España. Conclusiones* (Colección de Estudios, 50), Fundación FOESSA y Cáritas Española Editoriales, 2021. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2022/01/Conclusiones-Informe-FOESSA-2022.pdf>.
- GADEA SOLER, Enrique: “Universidad y Cooperativismo. Delimitación del concepto de cooperativa en una sociedad democrática avanzada: Referencia a los Principios Cooperativos y a su discutida vigencia”. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (BAIDC)*, nº 42, 2008, pp. 37-50. DOI: 10.18543/baidc-42-2008pp37-50
- GENTILUCCI, Catia Eliana: “El sistema europeo entre la vocación franciscana y el capitalismo luterano”, *Iberian Journal of the History of Economic Thought (IJHE)*, nº 7(2), 2020, pp. 123-131. DOI: 10.5209/ijhe.68895

- GONZÁLEZ PACHECO, Antonio: “La Segunda Revolución Industrial y el gran capitalismo”. En: *Historia del mundo contemporáneo* (coord. MONTERO DÍAZ, Julio), Editorial Tempo, 1994, pp. 93-113.
- HOBBSAWM, Eric J.: *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2003.
- HOLMEN, Pia & MIZZI, Jean-Claude (coords.): *La iniciativa de emprendimiento social de la Comisión Europea*, Comisión Europea (CE), 2014. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14583/attachments/3/translations/es/renditions/native>.
- IMPRESA SOCIALE: “Impresa Sociale: Area tematica, obiettivi, linea editoriale”, *Impresa Sociale*, nº 0, 1990, pp. 3-7.  
<https://rivistaimpresasociale.s3.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachments/745/00.PDF>
- KEYNES, John Maynard: *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Inter Relations and Security Network (ISN), 1936.  
[https://www.files.ethz.ch/isn/125515/1366\\_KeynesTheoryofEmployment.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/125515/1366_KeynesTheoryofEmployment.pdf)
- LUQUE MATEO, Miguel Ángel: “La financiación del tercer sector local en Italia”. En: *Estudios sobre financiación local, en especial, reflexiones sobre la autonomía financiera y sobre los beneficios fiscales* (coord. CORDERO GARCÍA, José Antonio), Tirant lo Blanch, València, 2021, pp. 237-264.
- MANTILLA FALCÓN, Julissa: “Algunas reflexiones en torno al pensamiento político de John Locke”, *Agenda Internacional*, nº 4(9), 1997, pp. 135-143.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7189>
- MARX, Karl: *Crítica del Programa de Gotha*, Editorial Progreso, Moscú, 1977.  
<http://archivo.juventudes.org/textos/Karl%20Marx/Critica%20del%20programa%20de%20Gotha.pdf>.
- MONZÓN CAMPOS, José Luis & HERRERO MONTAGUD, Mercedes: “Identificación y análisis de las características identitarias de la empresa social europea: aplicación a la realidad de los Centros Especiales de Empleo de la economía española”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 87, 2016, pp. 295-326.
- PANIAGUA ZURERA, Manuel: *Las empresas de la economía social. Más allá del comentario a la Ley 5/2011 de Economía Social*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2011.
- PÉREZ-SUÁREZ, Macarena, SÁNCHEZ-TORNÉ, Isadora & PÉREZ-TRONCOSO, Daniel: “La Empresa Social: realidad de la Economía Social en España”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 139, 2021, pp. 1-15.  
DOI: 10.5209/rev.77445

- PIECHOWSKI, Adam: “Las cuatro raíces teóricas de la economía social y su impacto presente”. En: *Primera Conferencia Europea sobre Economía Social en Europa Central y Oriental. Praga Economía Social 2002. Ampliando la Economía Social* (coord. ROELANTS, Bruno), CECOP, 2002, pp. 37-38. <https://docplayer.es/57985119-Primera-conferencia-europea-sobre-economia-social-en-europa-central-y-oriental-ampliando-la-economia-social-praga-10-2002.html>
- SAMPEDRO, José Luis: *El mercado y la globalización*, Ediciones Destino, Madrid, 2002.
- SÁNCHEZ-PRIETO, Juan María: “La historia imposible del Mayo Francés”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 112, 2001, pp. 109-133. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27654>
- SÁNCHEZ-TORNÉ, Isadora & PÉREZ-SUÁREZ, Macarena: “Un diagnóstico de situación de la empresa social en España”. *GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social (GEZKI)*, nº 17, 2020, pp. 7-34. DOI: 10.1387/gizaekoa.22225.
- SOLÉ, Carlota: “El concepto de igualdad ante el mercado”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 75, 1996, pp. 19-27. DOI: 10.2307/40184028
- SOROS, George: “El sistema capitalista global”. En: *A crise do capitalismo global: os perigos da sociedade globalizada—uma visão crítica do mercado financeiro internacional*, Campus, Rio de Janeiro, 2001, pp. 169-203.
- VARGAS VASSEROT, Carlos: “Las empresas sociales: Regulación en derecho comparado y propuestas de “lege ferenda” para España”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 150, 2021, pp. 63-85.
- VENTURI, Paolo & ZANDONAI, Flaviano: *L’Impresa Sociale in Italia. Identità e sviluppo in un quadro di riforma*, Iris Network Istituti di ricerca sull’impresa sociale, 2014. [https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_87/pdfs/30.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_87/pdfs/30.pdf).
- VILAS NOGUEIRA, José: “Igualdad jurídica y desigualdad económica en el Estado capitalista: los derechos sociales”, *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, nº 14, 1980, pp. 111-124. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/15844repne014113.pdf>.
- WEBER, Max: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Editorial Reus, Madrid, 2009.
- WEISBROD, Burton: *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1988.
- WIJKSTRÖM, Filip & LUNDSTRÖM, Tommy: *Den ideella sektorn: organisationerna i det civila samhället*, Sober Förlag, Stockholm, 2002. [https://www.researchgate.net/publication/283643014\\_Den\\_ideella\\_sektorn\\_organisationerna\\_i\\_det\\_civila\\_samhallet](https://www.researchgate.net/publication/283643014_Den_ideella_sektorn_organisationerna_i_det_civila_samhallet).

ZANOTTI, Gabriel J.: “Igualdad y desigualdad según desiguales paradigmas”, *Revista Empresa y Humanismo*, nº 7(2), 2004, pp. 259-284. <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/6964/4/Igualdad%20y%20desigualdad%20seg%C3%BAn%20desiguales%20paradigmas.pdf>